

RIGORÓZNÍ PRÁCE

Téma

**Senát a jeho postavení v ústavním systému České republiky
historie, srovnání, současnost**

**The Senate and its position in the constitutional system
of the Czech Republic
history, comparison, present**

Vedoucí práce:
JUDr. Jiří Hřebejk

Beroun, 5.10. 2016

Rigorant :
Mgr. Martin Roztočil, MBA
V Zahradách 1875
266 01 Beroun

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem tuto svoji rigorózní práci zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem se inspiroval pro svou práci a čerpal z nich způsobem pro vědeckou práci a rigorózní práci obvyklým. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu. Rigorózní práce vychází z právního stavu platného k 5. 10. 2016.

Mgr. Martin Roztočil, MBA

OBSAH :

OBSAH	STR. 3
-------------	--------

ÚVOD	STR. 6
------------	--------

I. HISTORICKÉ POSTAVENÍ SENÁTU V ÚSTAVNÍM SYSTÉMU

1. ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLIKY **STR. 9**

I.1. HISTORIE PARLAMENTARISMU, ÚSTAVNOSTI, BIKAMERALISMU A JEJICH REFLEXE NA POČÁTKU 21. STOLETÍ	STR. 9
I.2. REFLEXE BIKAMERALISMU V ČESKÉ REPUBLICE.....	STR. 11
I.3. NĚKTERÉ TYPY DVOUKOMOROVÝCH PARLAMENTŮ V EVROPSKÝCH ZEMÍCH	STR. 13
I.4. POČÁTKY BIKAMERALISMU V ČESKÝCH ZEMÍCH	STR. 31
I.5. VZNIK ČESKOSLOVENSKA A POČÁTKY JEHO ÚSTAVNÍHO VÝVOJE.....	STR. 32
I.6. PROZATÍMNÍ ÚSTAVA	STR. 32
I.7. DEFINITIVNÍ ÚSTAVA 1920	STR. 33
I.8. NÁRODNÍ SHROMÁŽDĚNÍ A JEHO STRUKTURA.....	STR. 34
I.9. PRÁVNÍ ZAKOTVENÍ SENÁTU V ÚSTAVNÍ LISTINĚ Z ROKU 1920	STR. 35
I.10. VOLEBNÍ SYSTÉM VOLEB DO SENÁTU	STR. 36
I.11. JEDNACÍ ŘÁD SENÁTU NÁRODNÍHO SHROMÁŽDĚNÍ.....	STR. 39
I.12. HODNOCENÍ SENÁTU 1. ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLIKY	STR. 41

II. ÚSTAVNÍ SYSTÉM ČESKOSLOVENSKÝ V LETECH 1938 – 1992 **STR. 44**

II.1. OBDOBÍ II. REPUBLIKY A ZAHRANIČNÍHO PROZATÍMNÍHO STÁTNÍHO ZŘÍZENÍ	STR. 44
II.2. OBDOBÍ PO SKONČENÍ II. SVĚTOVÉ VÁLKY.....	STR. 45
II.3. OBDOBÍ 1946 - 1948	STR. 45
II.4. ÚSTAVA 9. KVĚTNA 1948.....	STR. 46
II.5. ÚSTAVNÍ ZÁKON Č. 100/1960 SB.	STR. 46
II.6. ÚSTAVNÍ ZÁKON O ČESKOSLOVENSKÉ FEDERACI.....	STR. 46

II.7. NÁVRHY NOVÉ ÚSTAVY.....	STR. 48
II.8. SPOLEČENSKÉ VLIVY OKOLO VZNIKU ÚSTAVY ČESKÉ REPUBLIKY A ZŘÍZENÍ DVOUKOMOROVÉHO PARLAMENTU.....	STR. 49
II.9. PŘÍPRAVA ÚSTAVY ČESKÉ REPUBLIKY	STR. 50

III. ÚSTAVNÍ VYMEZENÍ SENÁTU V ÚSTAVĚ ČESKÉ REPUBLIKY STR. 55

III.1. ÚSTAVNÍ SYSTÉM ČESKÉ REPUBLIKY.....	STR. 55
III.2. ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY A JEJÍ PRINCIPY	STR. 55
III.3. POSLANECKÁ SNĚMOVNA A SENÁT	STR. 56
III.4. SENÁT A PREZIDENT REPUBLIKY	STR. 58
III.5. SENÁT (RESP. PARLAMENT) A VLÁDA	STR. 60
III.6. SENÁT A ÚSTAVNÍ SOUD	STR. 61
III.7. NÁLEZ ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR PL. ÚS 13/05 – K VÝKLADU POJMU VOLEBNÍHO ZÁKONA	STR. 69
III.8. SENÁT A ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ	STR. 72

IV. SENÁT - SLOŽENÍ, PRAVOMOC, PŮSOBNOST, JEDNACÍ ŘÁD STR. 74

IV.1. SÍDLO SENÁTU	STR. 74
IV.2. PŘEDSEDA A MÍSTOPŘEDSEDOVÉ SENÁTU	STR. 74
IV.3. VNITŘNÍ ORGANIZACE PRÁCE V SENÁTU	STR. 74
IV.4. ČINNOST ODBORŮ KANCELÁŘE SENÁTU	STR. 75
IV.5. SENÁT A JEHO ZAHRANIČNĚ POLITICKÉ AKTIVITY.....	STR. 76
IV.6. ODLIŠNOST SYSTÉMU VOLEB DO SENÁTU A DO POSLANECKÉ SNĚMOVNY	STR. 78
IV.7. PŘEDKLÁDÁNÍ NÁVRHŮ ZÁKONŮ SENÁTEM	STR. 80
IV.8. JEDNACÍ ŘÁD SENÁTU – ZÁKON Č. 107/1999 Sb.	STR. 81
IV.9. PROJEDNÁVÁNÍ NÁVRHU ZÁKONA O JEDNACÍM ŘÁDU SENÁTU V POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ A DISKUSNÍ TÉMATA OKOLO JEHO PŘIJETÍ.....	STR. 83
IV.10. EURONOVELA ÚSTAVY A VLIV NA VZTAHY MEZI KOMORAMI PARLAMENTU	STR. 87

**V. ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY A POSTAVENÍ SENÁTU DE LEGE A DE
CONSTITUTIONE FERENDA** **STR. 90**

V.1. ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY A POSTAVENÍ SENÁTU	STR. 90
V.2. NÁVRH NOVELY ÚSTAVY ČESKÉ REPUBLIKY DLE NÁVRHU POSLANCŮ OBČANSKÉ DEMOKRATICKÉ STRANY A ČESKÉ STRANY SOCIÁLNĚ DEMOKRATICKÉ	STR. 91
V.3. NÁVRH NOVELY ÚSTAVY ČESKÉ REPUBLIKY DLE NÁVRHU KOMISE SENÁTU PARLAMENTU ČR PRO ÚSTAVU.....	STR. 93
V.4. AKTUÁLNÍ NÁVRHY ZMĚNY ÚSTAVY ČESKÉ REPUBLIKY	STR. 93

VI. HODNOCENÍ ČINNOSTI SENÁTU ČR **STR. 99**

VI.1. HODNOCENÍ ČINNOSTI SENÁTU ČR.....	STR. 99
VI.2. RESUMÉ	STR. 106

ZÁVĚR..... **STR. 109**

RESUMÉ RIGOROZNÍ PRÁCE	STR. 110
SUMMARY OF THE DOCTORAL THESIS	STR. 111
ABSTRAKT	STR. 113
ABSTRACT	STR. 113
KLÍČOVÁ SLOVA	STR. 114
KEYWORDS	STR. 114

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	STR. 115
PRÁVNÍ PŘEDPISY, NÁVRHY PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ	STR. 119
JUDIKATURA ÚSTAVNÍHO SOUDU	STR. 122
INTERNET	STR. 123
JINÉ ZDROJE	STR. 124
PŘÍLOHY	STR. 125

ÚVOD

Již v dospívání i v době mého studia na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze jsem se zajímal o politické i mezinárodní dění. Už v průběhu studia jsem v letech 1992 - 1996 pracoval v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, na Úřadu vlády České republiky i spolupracoval s některými senátory. Byl jsem tedy „v centru dění“ i při ustavování Senátu České republiky a se zaujetím jsem sledoval začátky jeho činnosti. S odstupem let jsem si tedy toto téma zvolil jako předmět mé rigorózní práce.

Rigorózní práce popisuje postavení Senátu v historii československého, respektive českého státu a jeho zakotvení v ústavním systému. Práce je v zásadě rozdělena mimo úvod do šesti základních částí.

První část pojednává obecněji o základech ústavního systému, parlamentní demokracii a historickém vývoji zákonodárního uspořádání v evropských zemích s přihlédnutím zejména k evropským zemím s bikameralistickým uspořádáním a tedy i situaci u nás. Je v ní obsažena stručná charakteristika ústavního vývoje v těchto zemích, současné rozdělení politické moci, vznik druhých parlamentních komor i způsoby jejich současného ustavování. Zahrnuje vznik a následné postavení Senátu v období 1. československé republiky - jeho tehdejší ústavní legitimitě, volebnímu systému, pravomocem i jeho historické hodnocení. Druhá část blíže popisuje ústavní systém na území České republiky v období mezi Senáty, tj. od konce 1. československé republiky přes jednotlivá zákonná vymezení ústavního systému státu až do přijetí Ústavy České republiky a ústavního zakotvení novodobého Senátu. Třetí část přibližuje ústavní systém České republiky, který vymezuje Senát v Ústavě České republiky jako součást orgánů moci zákonodárné. Definiuje postavení této komory ve vztahu k Poslanecké sněmovně, k prezidentu republiky, k vládě či k Ústavnímu soudu. Čtvrtá část je pak věnována bližší charakteristice samotného Senátu - jeho konkrétnímu složení, pravomocem, vnitřní organizaci práce, složení výborů, práci odborů, specifikuje odlišnost volebního systému do obou komor Parlamentu České republiky a popisuje předkládání návrhů zákonů Senátem. Pozornost je věnována i zákonu o Jednacím řádu Senátu i situaci okolo jeho přijetí. Podrobně je popsána např. přijatá „Euronovela“ Ústavy České republiky a též její reflexe v přijaté novele zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu. V páté části je pojednáno o postavení Senátu de lege lata a de

constitutione ferenda v Ústavě České republiky. Obsahuje návrhy změn Ústavy a postavení Senátu vypracované Občanskou demokratickou stranou (dále též jen „ODS“) a Českou stranou sociálně demokratickou (dále též jen „ČSSD“) a též popisuje návrh Stálé komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury. Rovněž je podrobně zmíněna i vládou aktuálně připravovaná novela ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů a to zejména s upozorněním na změny, jež se budou dotýkat druhé komory parlamentu České republiky.

Závěrečná šestá část obsahuje mimo hodnocení činnosti českého Senátu i přehled zákonodárných iniciativ Senátu, možné návrhy reforem Senátu reformní změny i autorovy náměty k možné regionalizaci Senátu.

I. HISTORICKÉ POSTAVENÍ SENÁTU V ÚSTAVNÍM SYSTÉMU

1. ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLIKY

I.1. HISTORIE PARLAMENTARISMU, ÚSTAVNOSTI A BIKAMERALISMU A JEJICH REFLEXE NA POČÁTKU 21. STOLETÍ

Parlament nazýváme obecně zastupitelský sbor národa. Historicky vzato však měl tento název hned několik významů. V latině výraz „parlare“ znamená hovořit, mluvit. Ve středověku se tento název používal pro shromáždění jakéhokoliv druhu - v církevní mluvě znamenal shromáždění mnichů po jídle, ve vojenství znamenal poradu vůdců při válečných taženích, v mluvě diplomatické označoval slavnostní konference a konečně pro lid obecný znamenal polnicí ohlašované shromáždění lidu k poradě o věcech veřejných.¹

Prvním parlamentem na světě byl již zhruba od roku 930 islandský parlament nazývaný Althing. Dalším historickým procesem se toto pojmenování ustálilo pro dvě národní instituce, tj. pro parlament anglický a francouzský, jež se postupem času svým vnitřním uspořádáním i ústavním respektive neústavním pojetím zcela odlišily.

Svůj samostatný vývoj zaznamenalo rovněž vnitřní uspořádání jednotlivých národních parlamentů, a to jak z hlediska změn společenských a politických systémů, tak z hlediska zakomponování lidských a občanských práv do obecného povědomí a tím i do nových ústavních materií. Politologicky tak lze zaznamenat vznik jednokomorových či dvoukomorových parlamentů a rozličnost jejich vnitřní provázanosti.

Na celkové parlamentní rozhodování té které země však nemá žádný vliv, zda má ustaven jednokomorový či dvoukomorový parlament. Rozhodující je, jak je ústavně uspořádán poměr zákonodárné moci mezi jednotlivými komorami, tj. zda má jedna komora převažující moc nad komorou druhou v otázkách přijímání svých usnesení nebo usnesení společných jako vůle celého parlamentu.² Moderní parlamentarismus ve vlastním smyslu je třeba chápat tak, jak uvádí např. B. Baxa tamtéž „*jako souhrn pravidel, kterými je upraveno celkové postavení parlamentu ve státě, jeho složení, pravomoc, způsob jednání a způsob, jímž vykonává svůj vliv na věci státní*“.

¹ Baxa, B. Parlament a parlamentarism. Praha: Nakladatelství Jan Košatka, 1924, s. 7.

² Baxa, B. Parlament a parlamentarism. Praha: Nakladatelství Jan Košatka, 1924, s. 11.

Bikameralismus (z anglického bicameral = dvoukomorový) znamená v ústavním právu označení pro systém zákonodárné moci složené ze dvou samostatně oddělených a jednajících částí – dvou komor Parlamentu. U těchto bikamerálních parlamentních institucí je velmi důležitý vzájemný poměr komor při podílu na zákonodárné či kontrolní moci a také zejména způsob jejich utvoření (kreace), kterými jsou hlavně různé druhy jmenování či voleb. Rozlišování, která z komor bývá označována jako „horní“ nebo „dolní“ nebo „první“ či „druhá“ mají své různé historické peripetie související se samotným vývojem parlamentarismu. Dnes označované „druhé“ komory byly např. původně „prvními“ – tj. byly tvořeny zástupci přední aristokracie, jež postupně ztrácela vliv oproti modernistickým demokratickým pojetím legitimacy státní moci. Pojmenování komor „horních“ se např. používá pouze v zemích s přetrvávající monarchickou tradicí. Některé bližší podrobnosti – viz dále příklady bikamerálních systémů v některých evropských zemích.

Proces vzniku ústav jako základních právních pilířů státních zřízení navazuje ve své první fázi na historické prvky aténské a římské demokracie, humanistické i renesanční demokratizující vlivy i na základní principy novodobé dělby moci vytvořené zejména Montesquiueuem. Jeho ideu nezávislosti mocí, spočívající jednak ve vzájemné nezávislosti institucí, jednak ve vzájemné nezávislosti nositelů jednotlivých mocí, jimiž jsou lid, šlechta a monarcha, formuloval takto : *„Základní ústava vlády, o které mluvíme je taková, že sbor zákonodárný skládá se ze dvou částí a jedna bude poutati druhou vzájemnou možností zabrániti. Obě dvě budou vázány mocí výkonnou, která bude sama tím zase vázána mocí zákonodárnou.“*³

Za základ všech budoucích ústav je nutno vzít období, kdy se k těmto všem složkám přidává i důraz na lidská práva a zakotvení sociálních práv každého občana, i když jsou zatím vyhlášovány odděleně. To zahrnuje zejména přijetí americké federální ústavy (zde lze i zaznamenat první systematické odůvodnění moderního bikameralismu – nutnost ustavení Senátu jako druhé kontrolní komory nad vládoucí komorou první a dělící se s ní o moc)⁴ i ústavy francouzské 1791 společně s přijetím Deklarace práv člověka a občana roku 1789 jakož i přijetí ústavy polské v roce 1791. Za další vlnu vytváření ústav lze zahrnout období 19. století. Tedy dobu, v níž byla hlavní tíha vlády

³ Montesquieu, C. O duchu zákonů. Praha: Nakladatelství V. Linhart, 1947, s. 181.

⁴ Hamilton, A., Jay, J., Madison, J. Listy Federalistů. Olomouc: Nakladatelství Univerzita Palackého, 1994, s. 264.

v rukou panovníků, kteří udržovali svoji moc na zásadách ústav konstituční monarchie vycházejících zejména z ústavy francouzské.⁵

Nová dimenze při vytváření demokratických ústav přichází až po první světové válce po rozpadu Rakouska - Uherska s tím, že v sobě obsahují demokratické principy vztahující se na všechny občany s dělbou moci a lidskými právy a obsahující novodobé prvky získané národní nezávislostí mnoha států. Sem tedy patří i vznik první ústavy v Československu. Do tohoto období však patří i nový typ ústav, a to autokratických - Itálie (1926), Německo (1933) s fašistickým podtextem či „socialistická“ ústava SSSR (1936).⁶

Moderní parlamenty jako takové jsou typické kolegiální orgány rozhodující ve sboru, jejichž počet může být, jak uvádí např. J. Filip – *pevný* (= počet se nemění a je zakotven buď ústavou, nebo zákonem; mění se však počet voličů volících jednoho poslance) nebo *pohyblivý* (= nemění se počet voličů nebo obyvatel na jednoho poslance, ale naopak s růstem počtu obyvatel se mění a zvyšuje počet poslanců).⁷ Dle Filipa se dále do složení parlamentu promítají hlediska spjatá se splněním nároků na výkon funkce a podmínkami volitelnosti, tj. jde např. o tyto aspekty:

- federativní – zaručené zastoupení každého konstitutivního prvku federace bez ohledu na jeho velikost
- národnostní – dle národnostního složení obyvatelstva státu
- politické – závislé na výsledku voleb nikoliv na předem stanoveném klíči
- pohlaví – zákaz volitelnosti žen, již jen výjimečně
- rotace – stejná osoba může být poslancem pouze jednou či dvakrát po sobě
- věk – stanovení věkové hranice (např. 21 – 45 let) pro nabytí funkce – tj. např. pro druhou, „váženější“ komoru typu senátu je předepsán značně vyšší věk volitelnosti
- vzdělání – výjimečně požadováno dosažení nějakého vyššího vzdělání (či alespoň základní gramotnost) pro výkon funkce
- náboženské – parlament může být obsazen jen a pouze vyznavači určitého druhu náboženství (hlavně v některých islámsky orientovaných zemích)

V souvislosti s parlamentarismem se ve světě uplatňují ústavní koncepce monokameralismu (nebo též unikameralismu) a bikameralismu, tj. faktická ústavní

⁵ Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V. Ústavní systém České republiky. 4.vyd., Praha: Nakladatelství Prospektrum, 2002, s. 10.

⁶ Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V. Ústavní systém České republiky. 4.vyd., Praha: Nakladatelství Prospektrum, 2002, s. 10.

⁷ Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J. Základy státovědy, 2.vyd. Brno: Nakladatelství Masarykova Univerzita, 1997, s. 196 - 197.

úloha komor, z nichž se konkrétní parlament skládá. Dvoukomorovost může být projevem federalismu, tj. tzv. „federální bikameralismus“ (Spolková rada v SRN zastupující země, podle principu poměrného zastoupení dle počtu obyvatel jednotlivých zemí; nebo v USA či Švýcarsko – podle principu rovného zastoupení jednotlivých členských států resp. kantonů) - blíže např. Z. Peška, J. Kysela⁸, nebo druhá komora vyjadřuje odlišný typ zastoupení reprezentativního mandátu (Francie - Senát jako zastoupení územních celků). V postupném vývoji se druhá komora pojímá jako stabilnější pojistka ústavního systému, tj. garant stability parlamentní činnosti a její úloha je vysvětlována jako uplatnění principu brzd a rovnováh.

I.2. REFLEXE BIKAMERALISMU V ČESKÉ REPUBLICE

Pro i proti bikameralistickému uspořádání existuje v současné době mnoho názorů, a to zejména v rozličnosti názorů na existenci, funkčnost a pravomoc jednotlivých komor.

Rozličnost názorů se odráží i v pracích českých ústavních odborníků. Základní funkcí druhé komory vidí např. R. Suchánek jako funkci kontrolní a vidí ji jako požadavek kontroly a omezení politické, resp. veřejné moci, jež „...vyjadřuje požadavek podrobit rozhodovací orgán dohledu tak, aby mu nebylo dáno první a poslední slovo a jednotlivé „moci“ tak mají být střeženy nejen vně mocemi jinými, ale ještě i uvnitř sebe, rozdělením pravomocí mezi různé, od sebe oddělené orgány pověřené výkonem téže státní funkce.“⁹ Mezi další základní funkce druhé komory autor uvádí funkci revizní či reflexní (jako požadavek uvážení díla jiným sborem a zkvalitnění zákonodárství), dále funkci kontinuity a překlenovací (potřeba zajištění ústavní stability v době neexistence parlamentu, tj. např. po skončení volebního období či rozpuštění první komory) a dále funkci reprezentativní (reflexe potřeby vytvoření orgánu reprezentujícího jiné územní nebo sociální entity - princip územní, profesní, seniority...).

Vzájemnou kontrolu činnosti mezi dvěma komorami a rozdělení moci v rámci parlamentu vyzdvihuje jako pravidelný princip dvoukomorovosti rovněž J. Filip.¹⁰ Existenci druhé komory jako pouhý nástroj zkvalitňování legislativního procesu naopak odmítá J. Reschová, což dokládá jednak malými pravomocemi českého Senátu, tak i

⁸ Peška, Z. O dvoukomorové soustavě. Bratislava : Univerzita Komenského, 1924, s. 23 a n.

⁹ Suchánek, R. Senát v ústavním systému České republiky. Praha: Univerzita Karlova, 2000, s. 13.

¹⁰ Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J. Základy státovědy. 2.vyd., Brno: Masarykova Univerzita, 1997, s. 197.

tím, že „...*tíha legislativní odpovědnosti, význam rozpravy a projednávání připomínek leží skutečně na první komoře a nikoli na druhé*“ a že ani jedna z nich není v této legislativně návrhové oblasti vážným konkurentem vlády.¹¹ Potřebnost zdvojení moci jako záruku demokracie a vnitřní dělbu judikatury a exekutivy jako záruku vyváženosti považuje rovněž za velmi problematickou V. Pavlíček. Problém vidí zejména v tom, že zdvojení jako ústavní záruka vyváženosti moci se všude odlišuje a není nikde zcela provedeno, a to ani v české Ústavě. Řešení vidí spíše v přesném vymezení kompetencí jednotlivých moci a nikoliv v jejich zdvojování.¹² Klíčovou roli pro účinnost dvoukomorové soustavy zdůrazňuje Zdeněk Jičínský - její dobré fungování dle jeho názoru „závisí na vyvážené kombinaci tří parametrů: specifčnosti, reprezentativnosti a prostředků činnosti. Každý z těchto parametrů musí být jemně stanoven, vyměřen, neboť růst jednoho vyvolává růst ostatních nebo jednoho z nich. Druhá komora musí být odlišná od první, tj. specifická“.¹³

Existenci a „poslání“ druhých komor spatřuje J. Kysela ve své doktorandské práci v tom, že „...*přispívají k efektivnímu výkonu moci, současně ale také k jejímu omezení a kontrole, k ochraně nejrozličnějších menšin; jsou pojítkem mezi občanem a státem všude tam, kde stav a struktura společnosti varuje před spoléháním se na reprezentaci jedinou sněmovnou a slouží k hledání a nalézání širší shody, než je shoda rodící se v jediném okamžiku, v jediném zákonodárném sboru.*“.¹⁴

Typologie druhých komor je vždy založena především na funkcích, které v tom kterém ústavním uspořádání mají ústavně vymezeny. Od nich se pak zpravidla odvozují další hlediska kategorizace jako jsou tradice, sociální poměry, způsob ustavování nebo postavení vzhledem ke komoře první.

Jednotlivé druhy zmiňuje kupříkladu J. Syllová¹⁵ a rozlišuje druhé komory:

- a) ve státech federálních;
- b) jako zákonodárný korektiv a konzervativní stabilizátor (ČR, Rumunsko);
- c) jako reprezentaci zájmových a oborových korporací či kurií (Irsko, Slovinsko)
- d) jako pozůstatek stavovského složení parlamentu (Velká Británie).

¹¹ Reschová, J. Druhé komory v evropských parlamentech. Politologická revue, 1997, č.1, s. 37.

¹² Pavlíček, V. Kompetence senátu a funkčnost ústavního systému. In Kysela, J. Senát v ČR – proč a jaký?, Praha, 1999, s. 13.

¹³ Jičínský, Z. Dvoukomorový parlament ČR. Parlamentní zpravodaj, 1996-1997, č. 4-5, s. 204 – 205.

¹⁴ Kysela, J. Senát parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu, Praha, 2000 s. 13.

¹⁵ Syllová, J. Typy druhých komor, jejich postavení v parlamentech a jejich orgány. In Informační studie č. 1.018, Parlamentní institut, 1996, s. 3 a n.

Další typ rozlišení nabízí J. Filip¹⁶, a to jako tři aspekty hodnocení bikameralismu:

1. aspekt legitimacy (oprávněnost existence druhé komory – způsob jejího konstituování a složení),
2. aspekt reprezentativnosti (koho zastupuje – censem odlišná skupina voličů, územní nebo zájmové korporace) a
3. aspekt funkcionální (jaké funkce plní – zejména kontrola zákonodárství).

Možnosti složení a způsoby ustavování komor v bikamerálním systému jsou velmi rozmanité a stát od státu odlišné. Mezi způsoby, kterými se ustavují jednotlivé parlamentní komory v unitárních státech lze rozlišit zejména následující (bližze Suchánek)¹⁷:

1) jen jedna z komor ustavuje volbou, druhá nikoli. Pouhou modifikací je způsob, podle něž se jen jedna z komor zcela ustavuje volbou, druhá se ustavuje volbou jen z části, zbylá část se skládá z členů nevolených. Povolacím důvodem do nevolené sněmovny, resp. nevolené části druhé sněmovny bývá příslušnost k určitému rodu (šlechtě), zastávání určitého duchovního nebo světského úřadu (tzv. virilisté) nebo jmenování hlavou státu.

2) členové jedné komory jsou jmenované jinými státními orgány např. vládou nebo jsou obsazovány členy hospodářských nespolečenských korporací – používá se též termín „hospodářský parlament“ = sbor odborníků konkurující volené první komoře

3) jedna z komor se ustavuje volbou celá, druhá z větší části volbou, z menší části kooptací

4) obě komory se ustavují pouze volbami

I.3. NĚKTERÉ TYPY DVOUKOMOROVÝCH PARLAMENTŮ V EVROPSKÝCH ZEMÍCH

Řada zemí svůj parlamentarismus vytvořila na ústavním systému monokameralistickém – např. Norsko, Švédsko, Dánsko, Řecko, Portugalsko, Izrael, Nový Zéland). Naopak mnoho dalších zemí vycházelo při vytváření svých ústavních

¹⁶ Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J. Základy státovědy, 2.vyd. Brno: Masarykova Univerzita, 1997, s.197 – 198.

¹⁷ Suchánek, R. Senát v ústavním systému České republiky. Praha: Univerzita Karlova, 2000, s. 33 a n.

základů v19.století ze vzoru parlamentní formy vlády ve Velké Británii – např. Belgie, Rakousko, Holandsko, Německo, Itálie.

VELKÁ BRITÁNIE

Nejpozději v roce 1332 došlo k rozdělení parlamentu na dvě komory: Horní sněmovnu, v níž se shromáždili původní královi rádci z řad vyššího kléru a vyšší šlechty (baronů), kteří byli společně nazýváni lordy nebo peery (Lords spiritual a Lords temporal) – odtud Sněmovna lordů, a Dolní sněmovnu, sdružující zástupce hrabství, králem privilegovaných měst a obou univerzit. Aktivní volební právo do Dolní sněmovny bylo tehdy podmíněno vysokým majetkovým censem.

V 16. století došlo ke zrušení klášterů a tím i ke změně ve složení Sněmovny lordů - nejpočetnější skupina peerů, tj. opatí a převorové - byla odstraněna a tím došlo posílení role panovníka, který jako hlava anglikánské církve jmenoval arcibiskupy a biskupy.

V roce 1640 byl králem učiněn pokus o nahrazení parlamentu radou lordů. O několik let později, roku 1649, byla naopak právě Sněmovna lordů s poukazem na suverenitu lidu zrušena s tímto odůvodněním: „*Sněmovna lordů je zbytečná a nebezpečná, budiž zrušena a k tomu konci předložena osnova příslušného zákona.*“¹⁸

Po následné etapě jednokomorového parlamentu, ať již tzv. dlouhého nebo tzv. malého, vzešlo v roce 1657 doporučení lordu protektorovi Oliveru Cromwellovi, aby nadále svolával dvoukomorový parlament, jehož horní komora bude brzdou komory dolní. Téhož roku byla druhá komora svolána. Její členové byli jmenováni lordem protektorem za souhlasu stávající sněmovny.

S nástupem restaurace byla obnovena Sněmovna lordů. Od 18. století tak ve Velké Británii shledáme dvě rovnocenné komory, z nichž jedna je ofenzivní a v intencích nepsané ústavy zvětšuje svoji moc nad vládou a jejím prostřednictvím i nad Korunou, neboť král jedná skrze své služebníky, ministry, kteří jsou odpovědní Dolní sněmovně. Současně jsou ovšem díky volebnímu systému a volební korupci členové této mocné Dolní sněmovny závislí na lordech zasedajících v Horní komoře.

¹⁸ Zpráva k ústavní listině Československé republiky ústavního výboru Národního shromáždění z roku 1920, č. tisku 2421

Během 19. století Sněmovna lordů stále více působila spíše jako pojistka proti excesům Dolní sněmovny, zejména proti jejím porušováním proti duchu ústavy a tradicím.

Po celou dobu funkčnosti obou parlamentních komor se objevovaly různé druhy návrhů reforem, a proto došlo též ke dvěma změnám ve složení Horní sněmovny. V roce 1847 byl omezen počet biskupů oprávněných zasedat ve sněmovně (křeslo ztratila řada irských a velšských biskupů) a roku 1876 byla Koruna zmocněna jmenovat doživotní lordy, kteří by plnili soudní funkce sněmovny („Lords of Appeal in Ordinary“, zkráceně „Law Lords“). Jednalo se o první doživotně jmenované peery (life lords). Dosud byli všichni jmenováni dědičně. Mezi podstatné reformní myšlenky týkající se druhé horní komory byly názory Johna Stuarta Milla¹⁹ z přelomu 18. a 19. století - *„Druhá komora má sloužit k dalšímu uvážení rozhodnutí, případně jeho přehodnocení, je současně elementem rozdělení moci, jehož existence vede politiky k pěstování umění kompromisu. Má-li však druhá komora tyto úkoly plnit, musí být složena z osobností vynikajících vzděláním, zkušeností a vědomostmi. Takovými osobnostmi jsou bývalí státníci, velitelé armády a loďstva, představitelé koloniální správy, státní podtajemníci, diplomaté první třídy, kteří byli ve službě nejméně deset let, ministři, kteří byli v úřadě nejméně dva roky, soudci Nejvyššího soudu a ostatní soudci po pěti letech služby“*. Mill se tedy hlásí ke komoře doživotních peerů namísto peerů dědičných.

Parliament Act 1911

Liberální vláda jmenovaná po volbách roku 1906 chtěla uskutečnit sociální, volební, pozemkové a daňové reformy. Za tím účelem předkládala návrhy zákonů, jež se jednak nelíbily konzervativcům a jednak se nelíbily ani samotným lordům, neboť ohrožovaly jejich zájmy. Názorové rozpře obou sněmoven vyvstaly zejména v okamžiku, kdy peerové zamítli návrh rozpočtu na rok 1909, což bylo pokládáno za porušení ústavy. Tam, kde je moc ústavních konvencí porušena, nastupuje zákon. Vláda tedy požádala o rozpuštění Dolní sněmovny a s novým mandátem, s jedinou výjimkou, předložila návrh zákona zvaného Parliament Act 1911. Touto výjimkou byla deklarace vůle nahradit Horní sněmovnu „druhou komorou, jež spočívá na demokratické a nikoli dědičné bázi“ v preambuli zákona.²⁰

¹⁹ Mill, J.S. Úvahy o vládě ústavní. Praha : Svoboda, 1992, s. 170-171.

²⁰ Klokočka, V., Wagnerová, E. Ústavy států Evropské unie. Praha : Linde, 1997, str. 785.

Zákon znamenal prolomení zásady rovnomocnosti komor, proto je třeba jej vykládat v jejím duchu, tj. restriktivně.

Sněmovna lordů od té doby nemůže zabránit přijetí finančních zákonů. Ty mohou být třicet dnů po jejich postoupení lordům předloženy Koruně k podpisu, i když je peerové dosud neschválili. Návrh takového zákona však musí být lordům postoupen nejméně měsíc před skončením zasedání, jinak se jej Parliament Act 1911 netýká. O tom, který návrh zákona je návrhem zákona finančního, rozhoduje speaker Dolní sněmovny.

Další návrhy zákonů (Public Bills), s výjimkou těch, které se týkají života parlamentu, mohou být přijaty i proti vůli lordů, pokud se na identickém textu usnesla Dolní sněmovna ve třech po sobě jdoucích zasedáních, přičemž mezi začátkem druhého čtení v rámci prvního zasedání (počátek vlastního projednávání po diskusi o obecných principech předlohy) a konečným přijetím musí uplynout dva roky. Návrh zákona musí být lordům postoupen vždy nejméně měsíc před koncem zasedání. Návrh zákona může být předložen Koruně k podpisu ve znění schváleném oběma komorami, nebo v podobě identické s tou, jež byla poprvé postoupena lordům, doplněné případně o oběma komorami schválené pozměňovací návrhy. Pokud by během oněch dvou let bylo třeba v návrhu provést změny, běží lhůty znovu. Vezmeme-li v potaz možnou změnu vlády v mezidobí, nečinilo takto koncipované suspensivní veto z Horní sněmovny bezvýznamnou instituci.

V roce 1922 prohlásila vláda, že hodlá změnit složení Horní sněmovny tak, aby v ní zasedali princové královské krve, duchovní peerové, Law Lords, peerové volení z vnějšku přímou či nepřímou volbou, zástupci dědičných peerů a osoby jmenované Korunou. Celkem mělo jít o asi 350 členů.

Až do přijetí Parliament Act 1949 zasedala řada neúspěšných komisí pro reformu.

Parliament Act 1949

Labouristická vláda předložila v roce 1949 návrh zákona zvaného Parliament Act 1949.²¹ Oproti zákonu z roku 1911 byly provedeny dvě změny. Místo tří po sobě jdoucích zasedání měla Dolní sněmovna jednat o zamítnutém návrhu zákona ve dvou zasedáních, přičemž dvouletá lhůta se zkrátila na jeden rok. Ostatní podmínky zůstaly nezměněny. Labouristé současně odmítli nové diskuse o reformních návrzích o posílení

²¹ Beer, S. H., Ulam, A. B., Spiro, H. J., Eckstein, H., Wahl, N. Patterns of Government. The Major Political Systems of Europe, New York, 1967, s. 149.

druhé komory – zejména její ustavování pomocí řádných voleb. O silnou druhou komoru však labouristé, ale ani mnozí poslanci jiných stran, nestáli.

V sedmdesátých a osmdesátých letech zesílily hlasy volající po zrušení Sněmovny lordů i dvoukomorového systému vůbec. Alternativou mohla být komora ze dvou třetin volená a z jedné třetiny jmenovaná. Kritikové různých návrhů změn upozorňovali na nebezpečí ztráty autonomie peerů na politických stranách, na nebezpečí ztráty nezávislosti. Roger Scruton upozornil na fakt, že *„Horní sněmovna, jejíž členové se rekrutují z lidí s nedotknutelnou společenskou a politickou důstojností, se vyznačuje jednou pozoruhodnou vlastností, která bude vždy chybět každému politickému shromáždění volených členů, totiž dostatkem volného času.“*²²

Britský parlament na přelomu 20. a 21. století

Dolní komora se v současné době skládá z 650 poslanců, je volena v přímých volbách na 5 let a lze ji z mimořádných důvodů rozpustit. Její hlavní rolí je kontrola vlády, případné vyslovení nedůvěry a možné následné odvolání. Silná spojitost vlády a parlamentu je v britském systému vyjádřena koncepcí vlády jako výboru parlamentu – britský premiér může být pouze člen Dolní sněmovny a poslanecký mandát je současně nutným předpokladem pro výkon ministerské funkce. Jako institucionalizovaná opozice se v Dolní sněmovně vytváří tzv. stínový kabinet tvořený členy opoziční strany. Formální hlavou výkonné moci je hlava státu – dědičný monarcha, jehož pravomocí je jmenovat premiéra a na jeho návrh i členy vlády. Podle ústavní zvyklosti panovník vybírá za předsedu vlády toho, kdo je v čele vítězné volební strany a má tak podporu Dolní sněmovny. Premiér je formálně odpovědný Dolní sněmovně, ale vzhledem k obvyklé většinové podpoře této sněmovny nemůže být odvolán.

Horní komora je nejstarší druhou komorou na světě a je rovněž poslední dosud existující aristokratickou horní komorou. Je nevoleným nikomu odpovědným a neodvolatelným orgánem s politickou a jurisdikční funkcí. Jejími členy jsou tzv. „Peers“ – členové, kteří získali členství na základě dědictví, případně jsou jmenováni za lordy doživotně. Po dobu výkonu funkce jsou zároveň členy arcibiskupové z Canterbury a Yorku společně s dalšími členy anglikánské církve. Při svém jednání se komora řídí sama – pozici tzv. speakera, tj. neutrálního předsedajícího Dolní sněmovny, zde vykonává Lord kancléř, který je současně ministrem spravedlnosti. Ten je členem vlády, zastupuje její zájmy při jednání a klade otázky přítomným lordům. Členové sněmovny

²² Scruton, R. Smysl konzervatismu. Praha : Torst, 1993, s. 75.

mohou interpelovat vládu. Projednávání zákonných předloh probíhá celkem ve třech čteních – formálním, všeobecném, konečném. Sněmovně lordů náleží rovněž postavení soudní revizní instance – ta je uskutečňována prostřednictvím jmenování kvalifikovaných profesionálních právníků tzv. Law Lords za členy Horní komory. V poslední době se uskutečňuje zejména díky vládnoucí labouristické straně reforma a oproti začátku století se její činnost omezuje na čtyři základní oblasti této sněmovny:

- 1) zákonodárná iniciativa v nepříliš kontroverzních věcech,
- 2) zkoumání a přepracovávání zákonodárných návrhů,
- 3) právo pozdržení těchto návrhů na dobu jednoho roku – s výjimkou otázek týkajících se státního rozpočtu (zákonem z roku 1949 byla tato lhůta zkrácena z původních dvou let),
- 4) diskuse o důležitých politických problémech, na něž nezbyl Dolní sněmovně čas.

Základními funkcemi Sněmovny lordů podle A. H. Birche²³ jsou:

1. revidovat návrhy zákonů, přičemž se peerové soustřeďují zvláště na legislativní detaily a na soulad návrhu zákona s právním řádem. Připomínky lordů bývají obvykle vítány a akceptovány, často jich bývají desítky až stovky.

2. šetřit čas Dolní sněmovny tím, že projednává návrhy nekontroverzních zákonů, které pak rychle procházejí Dolní sněmovnou (justiční zákony, právo společností, ale i zemědělství a lesnictví). Tyto návrhy zákonů jsou projednávány v prvních měsících po zahájení každoročního zasedání Dolní sněmovny, v níž se mezi jednotlivými zasedáními uplatňuje zásada diskontinuity. Sněmovna lordů má právě tehdy čas, čeká na návrhy zákonů přijatých Dolní sněmovnou. Počet oněch nekontroverzních zákonů předložených nejdříve Horní sněmovně se blíží 25% z celkového počtu.

3. být fórem pro debatu o velkých tématech národní politiky, jež zde mohou být debatovány v méně stranickém a formálním duchu: „*Jiný rys často zmiňovaný v této souvislosti je to, že stranická disciplína je mnohem méně přísná než v Dolní sněmovně a že individuální mínění a nezávislé úsudky jsou zde mnohem méně znehodnoceny.*“²⁴ Zejména doživotně jmenovaní peerové obohacují britskou politiku o cenné zkušenosti a znalosti, a to i ve smyslu výše uvedených myšlenek J. S. Milla. Mezi lordy je mnoho bývalých poslanců i výkonných politiků (Thatcherová), bankéři, ekonomové, vědci či

²³ Birch, A.H. The British system of Government, 3. vyd. London, 1970, s. 58-60.

²⁴ Beer, S. H., Ulam, A. B., Spiro, H. J., Eckstein, H., Wahl, N. Patterns of Government. The Major Political Systems of Europe, New York, 1967, s. 155.

umělci s velkou prestiží. Výbor pro Evropskou unii je důstojným a navýsost kompetentním zástupcem parlamentu při zkoumání návrhů nařízení a směrnic Evropské unie (zcela zastínil obdobný výbor Dolní sněmovny) a partnerem vlády. Členové horní komory neberou za své členství pravidelnou měsíční mzdu, ale jsou odměňováni pouze za svou přítomnost při jednání. Jednotliví členové britské horní komory dostávají 30 liber denně s možnou další náhradou za ubytování a za kancelářské práce. V roce 1997 oznámila Labour Party v čele s Tonym Blairem - prosazujícího nové modernější sociálnědemokratické prvky vlády - ve svém volebním manifestu, že hodlá zreformovat složení a pravomoci Horní sněmovny a zruší např. instituci dědičných peerů. Tato dědičnost byla opravdu zrušena Zákonem o sněmovně lordů z roku 1999, který povolil dědičnost místa jen 92 peerům. Horní komora tak sestává z dědičných i nedědičných peerů (tedy šlechticů nebo šlechticů nejmeně s hodností barona nebo baronky) a biskupů anglikánské církve. Peerové budou moci nadále volit a být voleni do Dolní sněmovny, aniž by se museli vzdát svých titulů. Samotná existence šlechty a její privilegia poukazují ovšem na skutečnost, že vedoucí role ve veřejném životě Spojeného království jsou stále vyhrazeny společenské elitě.

Sněmovna lordů patří k politickému životu Velké Británie více než šest století. Argument zastaralosti nic neznamená, a lze tedy očekávat, že i nová reformovaná druhá komora naváže důstojně v britské společnosti na svoje tradice.

IRSKO

Irský *Senát* je ukázkou nepříliš rozšířeného typu druhé komory, komory zájmového zastoupení. Irská Ústava z roku 1922 zakotvila Senát jako druhou komoru irského parlamentu, jenž neoficiálně existoval již od roku 1919.

Podle první ústavy bylo voleno v jediném volebním obvodu šedesát senátorů. Na kandidátce byl uveden trojnásobný počet kandidátů, z nich dvě třetiny navrhovala Poslanecká sněmovna a třetinu Senát. Volební období senátorů bylo dvanáctileté, po třech letech se obnovovala čtvrtina Senátu. Při neshodě obou komor o podobě obyčejných zákonů bylo možné vyvolat referendum. Pokud jde o finanční zákony, Senát směl při projednávání jejích návrhů adresovat Poslanecké sněmovně svá doporučení. Roku 1937 byla přijata nová ústava. Podle čl. 15 se parlament skládá z prezidenta a dvou komor, Sněmovny reprezentantů a Senátu. Pokud jde o finanční zákony, Senát směl při projednávání jejích návrhů adresovat Poslanecké sněmovně svá

doporučení.²⁵ Roku 1937 byla přijata nová ústava. Podle čl. 15 se parlament skládá z prezidenta a dvou komor, Sněmovny reprezentantů a Senátu.²⁶

Zatímco první komora je volena přímo, šedesát senátorů je zčásti voleno a zčásti jmenováno z osob volitelných do Sněmovny reprezentantů. Jedenáct senátorů je jmenováno předsedou vlády, tři senátoři jsou voleni Irskou národní univerzitou a tři Dublinskou univerzitou. Zbytek senátorů může být podle ústavy volen občany z pěti kandidátních listin, na nichž jsou uvedeny osoby vyznačující se znalostmi a praktickými zkušenostmi v těchto oborech: kultura a vzdělání, zemědělství, závislá práce, průmysl a obchod a veřejná správa. Z každé kandidátní listiny musí být zvoleno nejméně pět a nejvíce jedenáct senátorů.

V procesu přijímání finančních zákonů má Senát právo doporučit do 21 dnů první komoře přijetí změn. Ta je může všechny přijmout, všechny zamítnout, případně přijmout jen některé. Spor o kvalifikaci zákona, zda je či není finanční předlohou, rozhoduje na návrh Senátu rozhodčí sbor, složený za předsednictví soudce Nejvyššího soudu paritně ze senátorů a poslanců (ve Velké Británii jde o výlučné oprávnění předsedy Dolní sněmovny).

V případě návrhů ostatních zákonů je lhůta k jejich projednání zásadně devadesátidenní. Senát může návrh zákona schválit, odmítnout nebo změnit. Ve druhém a třetím případě je návrh zákona vrácen první komoře. Návrh zákona je přijat ve znění všech nebo některých pozměňovacích návrhů Senátu resp. v původní podobě schválené první komorou, usnese-li se na tom do sto osmdesáti dnů Sněmovna reprezentantů.

Senát má právo zákonodárné iniciativy (vyjma finančních zákonů a změn ústavy). Změní-li jeho návrh Sněmovna reprezentantů, je pokládán za návrh její a podléhá výše uvedenému režimu.

Senát je přehlasovatelný při přijímání všech zákonů, včetně ústavních. Rovné postavení mají obě komory v kontrole delegovaného zákonodárství, mohou anulovat normativní akty vydávané na základě zákonné delegace ministry. Senát se podílí na volbě prezidenta, soudců Nejvyššího soudu a Vrchního soudu, vyhlášení výjimečného stavu atd..

²⁵ Peška, Z. O dvoukomorové soustavě. Bratislava : Univerzita Komenského, 1924, s. 6-7.

²⁶ Klokočka, V., Wagnerová, E. Ústavy států Evropské unie. Praha : Linde, 1997, s. 155.

BELGIE

Belgický ústavní systém je založen na parlamentarismu a monarchii a současně vychází z federativní formy státu – skládá se z vlámského, valónského a bruselského regionu, které mají samostatné zákonodárné autonomní sbory i vlastní exekutivu v čele s výkonnou radou. Celostátní výkonná moc je zastoupena duálně: panovníkem a vládou. Formální a reprezentativní povahu státu zakotvenou v belgické Ústavě představuje král, jenž má právo jmenovat a propouštět své ministry. Veškerá jednání krále však vyžadují ke své platnosti podpis ministra, který je následně za vše odpovědný.

Belgický parlament je bikamerální a obě komory – Sněmovna reprezentantů i Senát – se volí na čtyři roky na základě poměrného zastoupení. Zákony vyžadují souhlas obou parlamentních komor.

Pro tuto práci zajímavý Senát je složen na základě voleb v jednotlivých belgických provinciích, a to prostřednictvím osob, které musí před svou kandidaturou prokázat vysokou úroveň majetkových poměrů nebo sociálního postavení. Jeho složení je na základě belgické Ústavy poměrně zajímavé – od federalizace Belgie v roce 1993 hraje Senát roli „komory setkávání různých federativních entit a federální vlády.“ Ústavní reforma s sebou přinesla změny ve složení a pravomocích Senátu.

Belgická federace je tvořena jednak jazykovými komunitami (francouzská, vlámská a německá), jednak regiony (valonský, vlámský a bruselský). Kromě tohoto rozdělení se rozlišují i čtyři jazykové regiony. Komunity i regiony mají ústavně garantované vlastní kompetence a orgány, působnost federace je vymezena zbytkovou klauzulí. Nepočítáme-li děti krále, jež se stávají senátory dosažením osmnáctého roku věku a hlasovat smějí od jednadvaceti let, čítá Senát 71 členů. Na místě dřívějších zástupců provinčních rad se nově objevili senátoři jmenovaní radami komunit. Vlámská a francouzská komunita vysílají po deseti senátorech, německá komunita senátora jednoho. Tito senátoři jsou současně členy rad komunit.

Dalších čtyřicet senátorů je voleno přímo. Voliči jsou, stejně jako při volbách do Evropského parlamentu, rozděleni do dvou kolegií, vlámského, které volí 25 senátorů, a francouzského, které volí 15 senátorů.

Posledních deset senátorů je kooptováno. Holandsky mluvící senátoři prvních dvou kategorií přijmou mezi sebe šest senátorů, francouzsky mluvící senátoři provedou totéž u čtyř senátorů. Pro některá hlasování je předepsána zvláštní procedura. Vyžaduje se souhlas jazykových skupin uvnitř parlamentních komor, označovaný jako zákaz majorizace.

Pokud je to v rámci politické situace nutné (např. při vyslovení nedůvěry vládě) je Senát stejně jako Poslanecká sněmovna na základě rozhodnutí krále a z iniciativy a se souhlasem vlády rozpustitelný. Senátoři mohou vytvářet politické skupiny – kluby, minimální počet je 2 senátoři, od počtu 8 získávají kluby i materiální vybavení.²⁷ Členové belgického Senátu mají právo interpelovat členy vlády, ta jí však na rozdíl od Sněmovny reprezentantů není odpovědná. Senátoři nemají nárok na plat, mají pouze právo na náhradu nezbytných výdajů ve výši 4 tisíc belgických franků ročně a na bezplatné používání státních dopravních prostředků.

NIZOZEMÍ

K upevnění základních kořenů parlamentního systému v Holandsku došlo ve druhé polovině 19. století. Po vzájemných vyhrocených politických konfliktech mezi vládou a parlamentem – Generálními stavy, potvrdili voliči v roce 1867 stanoviska rozpuštěného parlamentu a od té doby se žádná vláda nemůže udržet u moci bez parlamentní podpory. Prvky moderního parlamentarismu byly dále upevňovány zavedením všeobecného volebního práva pro muže v roce 1917 a v roce 1922 i pro ženy, pro volby do druhé komory Generálních stavů. První komora Generálních stavů (což je na rozdíl od jiných bikamerálních parlamentů název pro horní komoru) měla až do roku 1983, tj. do nové holandské Ústavy, rysy stavovské a provincionální reprezentace podobně jako výše zmíněný Senát v Belgii. Její členové – 75 jsou voleni nepřímo provinčními radami na základě poměrného systému, přičemž každé 2 roky se volí a obměňuje polovina. Dle nové Ústavy jsou obě komory parlamentu voleny na čtyřleté období na základě poměrného zastoupení.

FRANCIE

Francie měla od 1789 do dnešní doby celkem 15 ústav odrážejících zhruba stejný počet francouzských politických režimů – revoluční, republikánské, monarchické, autoritativní, parlamentní, prezidentské. Francouzský Senát je typická ukázka regionální druhé komory. Patří současně mezi zástupce toho, čemu říkáme „vyvážený

²⁷ Syllová, J. Typy druhých komor, jejich postavení v parlamentech a jejich orgány. In Informační studie č. 1.018, Parlamentní institut, 1996, s. 3 a n.

bikameralismus“, tj. model zásadní rovnomocnosti obou komor, z nichž jedna má za splnění určitých podmínek „právo posledního slova“.²⁸

Začátky francouzského přemýšlení o bikameralismu je nutno spojit se jménem duchovního otce teorie dělby moci barona Charlese de Montesquieu.

Pro ústavní právo je francouzský model významný nejen pro svoji pestrost, ale zejména Deklarací práv člověka a občana přijatou v roce 1789, a to ještě před první francouzskou Ústavou z roku 1791. Základní prvky této Deklarace jsou významné nejen jako hlavní pramen francouzské demokracie, ale hlavně jako celosvětově uznávané principy ústavních koncepcí svobody individua a občana - tj. právní rovnost všech občanů, svoboda vlastnictví, suverenita lidu, individuální svoboda občana a svoboda názorů, principy dělby moci.

Senát v současné V. republice

Čl. 24 francouzské ústavy o Senátu stanoví: „*Zajišťuje reprezentaci územních celků republiky. Francouzi usazení mimo republiku jsou zastoupeni v Senátu*“²⁹ Jeho ustanovením dochází ke splnutí zákonodárné a místní moci, 321 senátorů je voleno kolegiem cca 140 tisíc volitelů. Patří mezi ně poslanci, členové regionálních rad, členové generálních rad (zastupitelstvo departementu) a delegáti obcí. Zvýhodnění malých obcí v kolegiu volitelů je od časů III. republiky zachováno. Projevují se též rozdíly v počtu senátorských mandátů jednotlivých departementů. Vychází se totiž ze sčítání lidu z roku 1975, od něhož došlo k úbytku obyvatelstva na venkově, což se v rozdělení mandátů neprojevilo.

Ve volebních obvodech, kde se přiděluje jeden až čtyři mandáty (81 departementů), se volí většinovým způsobem 211 senátorů se dvěma koly, ve 14 departementech s pěti a více mandáty a ze zástupců zahraničních Francouzů se poměrným způsobem volí 110 senátorů. Pasivní volební právo je omezeno dosažením věku 35 let. Senátoři jsou voleni na devět let. Senát se obměňuje každé tři roky po třetinách (podle abecedního pořadí departementů).

Délka mandátu, parciální obměňování, časté znovuzvolení zkušených politiků – to jsou faktory přispívající ke kontinuitě zákonodárství a vysoké profesionalitě politiky provozované v Senátu.

²⁸ Jirásková, V. Dokumenty k ústavním systémům. Praha : Karolinum, 1996, s. 12.

²⁹ Ústava Francouzské republiky ze 4. října 1958

Mezi senátory najdeme 160 starostů a 164 členů generálních rad departementů. 26 senátorů je současně členy regionálních rad. Dále napočítáme 38 předsedů generálních rad a 6 předsedů rad regionálních. Právě složení Senátu svědčí ve prospěch citovaného tvrzení o splynutí zákonodárné a místní moci.

Vedoucí strukturu Senátu tvoří předseda, předsednictvo a tzv. konference prezidentů. Klíčovou pravomocí Senátu je, jako u každého parlamentního orgánu, pravomoc zákonodárná. Zákonodárný proces můžeme rozčlenit podle povahy projednávaného zákona na proces přijímání obvyčejných zákonů a zvláštní procesy přijímání ústavních zákonů, organických zákonů a zákonů finančních. Připomínáme jen, že francouzská ústava je specifická tím, že vyhrazuje úpravě zákonem taxativně vymezené oblasti, přičemž vše ostatní upravuje vláda dekrety.

Schéma průběhu zákonodárného procesu při přijímání obvyčejných zákonů je následující. Zákonodárnou iniciativu má premiér a členové Parlamentu. Zákonodárný proces může začít v každé z komor. Vláda si vybírá tu komoru, v níž tuší v tom kterém případě větší šanci na úspěch. Vláda také rozhoduje o pořadu schůzí obou komor.

Návrh zákona je po jeho podání přikázán některé z komisí (v naší terminologii jde o výbory). V Senátu působí šest stálých komisí: pro kulturní záležitosti; pro hospodářské záležitosti a plánování; pro zahraniční záležitosti, obranu a ozbrojené síly; pro sociální záležitosti; finanční a právní, a to v počtu zhruba 50 členů na základě proporcionálního zastoupení. Komise jmenuje zpravodaje, který de facto řídí projednávání návrhu zákona v komisi a zpracuje zpravodajskou zprávu, včetně doporučených pozměňovacích návrhů, analýzy platného právního stavu a srovnávacích studií.

Schválený návrh zákona je postoupen druhé z komor. Ta jej může schválit v téže podobě nebo změnit. V případě přijetí pozměňovacích návrhů je návrh zákona vrácen komoře, která o něm jednala jako první. To se může opakovat znovu a znovu, dokud není návrh zákona přijat v identické podobě oběma komorami. Jde o institut „člunku“ (la navette), „kyvadla“ nebo „přehazované“.

Premiér však může do „přehazované“ vstoupit svoláním smíšené paritní komise (dohodovací výbor) po proběhnutí zásadně dvou čtení v každé komoře. Smíšená paritní komise „je možná jediný orgán francouzského Parlamentu, který se zabývá zákonodárstvím a kde vláda nemá žádnou možnost zasáhnout.“ Za nesporné je pokládáno to, na čem se obě komory již shodly (samozřejmě za předpokladu, že jedna z komor návrh zákona nezamítla). Smíšená komise tedy hledá kompromis u ostatních

ustanovení. Její návrh je předložen oběma komorám, vláda k němu může připojit své pozměňovací návrhy. Komory se na předloženém návrhu buď shodnou, nebo se obnovuje „přehazovaná“.

Vláda ovšem může vstoupit do hry i zde. Po neúspěchu dohodovacího řízení a jednom dalším čtení v obou komorách může požádat Národní shromáždění o „poslední slovo“. Národní shromáždění má na výběr mezi návrhem smíšené komise a posledním jím schváleným návrhem zákona, k němuž může připojit libovolný počet pozměňovacích návrhů Senátu. Jeho usnesením je návrh zákona přijat. „Poslední slovo“ je zdůvodněno přímou volbou Národního shromáždění, tedy „silnější“ legitimitou.

Změny ústavy lze provést referendem na návrh prezidenta, nebo na základě iniciativy Parlamentu referendem, nebo na návrh prezidenta Kongresem (společná schůze obou komor), který se usnáší třípětinovou většinou. Kongresu může být předložen pouze návrh změn ústavy schválený předtím oběma komorami (čl. 89 ústavy).

Při projednávání organických zákonů se postupuje podle procedury relevantní pro obvyčejné zákony. Významnou odchylkou je požadavek absolutní většiny při eventuálním „posledním slovu“ Národního shromáždění. Vláda však o „poslední slovo“ zpravidla nežádá. Organické zákony týkající se Senátu, a také organický zákon upravující volební právo občanů Evropské unie při obecních volbách a volbách do Evropského parlamentu, vyžadují výslovný souhlas Senátu. Všechny organické zákony podléhají obligatornímu přezkumu Ústavní radou.

Procedura přijímání finančních zákonů je specifická tím, že vláda tyto návrhy předkládá nejdříve Národnímu shromáždění. Parlament je omezen lhůtami a nepřípustností pozměňovacích návrhů k tíži státního rozpočtu, pokud si je neosvojí sama vláda (tato zásada se uplatňuje i u jiných zákonů).

Kromě zákonodárné činnosti se Senát podílí též na kontrole vlády. Za významné a zájem veřejnosti vzbuzující oprávnění je považováno právo zřizovat vyšetřovací komise. Členové Parlamentu mohou klást členům vlády dotazy. Nedůvěra vládě může být vyslovena sice jen Národním shromážděním, premiér však může požádat Senát o schválení prohlášení k celkové politice vlády (čl. 49 ústavy). Případné zamítnutí prohlášení by jistě mělo politické důsledky, proto premiér svou žádost podá jen tehdy, je-li si jist úspěchem.

Schválení zákonem vyžadují významné mezinárodní smlouvy. Senát hraje kontrolní úlohu vůči vládě též na poli vztahů k Evropské unii. Vláda obě komory informuje o návrzích aktů Evropské unie, komory se mohou k věci usnášet.

Senát se v V. republice osvědčil díky šťastnému provázání všech tří aspektů existence druhých komor: aspektů reprezentativnosti, legitimacy a aspektu funkcionálního. Zastupování územních celků v kombinaci se stabilizací působení ústavních institucí a zajištěním kontinuity zákonodárství, vysoká úroveň odváděné práce, spočívající v dozoru nad kvalitou zákonů, ale i v úvahách a diskusích, to vše může být díky rozsáhlým kompetencím Senátu Francii ku prospěchu. To všechno jsou důvody, které působením druhé komory ve francouzském ústavním systému vedou ke značné prestiži, jíž se Senát těší. Senát více než uspokojivě plní roli garanta práv menšin a pojistky proti ukvapenosti první komory a napomáhá k rozumnějšímu rozhodnutí.

SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO

Spolková republika Německo představuje parlamentní formu vlády ve struktuře federativní formy státu. Systém je založen Ústavou jako Základním zákonem SRN z roku 1949 v tradicích první republikánské formy Výmarské ústavy z roku 1919. Německo se tak řadí k monistickému parlamentarismu: prezident má velmi omezené pravomoci, vláda je odpovědná pouze parlamentu - Spolkovému sněmu. Parlament je tvořen jednokomorovým Spolkovým sněmem, voleným přímo občany v kombinovaném volebním systému – každý volič má při volbách do parlamentu dva hlasy.

Spolková rada - Bundesrat jako orgán delegovaný zemskými vládami plní v zákonodárném procesu a při sestavování ústavního soudu funkci druhé komory. Ve skutečnosti je Spolkový sněm jednokomorovým parlamentem a Spolková rada působí pouze jako zprostředkovatel zájmů zemských vlád. Jejimi řídicími orgány jsou předseda a předsednictvo složené z předsedy, místopředsedů a dalších volených členů.

Legislativní činnost probíhá ve výborech Spolkové rady. Spolková rada se díky své zákonodárné iniciativě podílí na zákonodárném procesu již v jeho úvodní části. Nejčastější zákonné návrhy, tj. vládní návrhy jsou dokonce nejdříve dány na zvážení Spolkové radě, která musí během šesti týdnů zaujmout stanovisko a následně předat návrhy Spolkovému sněmu prostřednictvím Spolkové vlády. Jednotliví členové výborů jsou jmenováni příslušnou spolkovou zemí, kterou zastupují, a to v poměru 1 země = 1 hlas ve výboru. Každá země má nejméně tři hlasy, země s více než dvěma miliony mají čtyři, země s více než šesti miliony obyvatel pět, a země s více než sedmi miliony

obyvatel šest hlasů. Pro hlasování ve Spolkové radě je rozhodující hlas ministerských předsedů jednotlivých spolkových zemí. Ústava rozeznává z hlediska účasti Spolkové rady na projednávání dva typy zákonů – 1) zákony vyžadující souhlas Spolkové rady, 2) zákony, vůči kterým může Spolková rada uplatnit pouze námitky. V případě změny Ústavy se přímo vyžaduje dvoutřetinový souhlas Spolkové rady.

RAKOUSKO

Rakouská republika je stejně jako Spolková republika Německo spolkovým státem, který se skládá z osmi zemí a hlavního města Vídně. Rakouská Ústava přesně stanoví, kdy zákonodárství a výkonné kompetence náleží Spolku a kdy jednotlivým zemím. Spolkové zákonodárství vykonává Národní rada a Spolková rada, mající podobnou roli jako německá Bundesrat – viz výše. Do Národní rady jsou voleni občané na základě všeobecných voleb na čtyřleté funkční období na základě poměrného systému.

Spolková rada reprezentuje jednotlivé země a její členové - celkem 63 - jsou voleni nepřímo, a to jako zástupci jednotlivých zemských parlamentů. Mandát ve Spolkové radě je slučitelný s mandátem v Zemském sněmu. Její složení poměrně odráží počet občanů té které spolkové země - země s největším počtem obyvatel má 12 členů, nejmenší země má tři členy. Spolková rada má právo zákonodárné iniciativy prostřednictvím spolkové vlády. Zákony projednává Spolková rada až po jejich schválení v Národní radě a jejich postoupení spolkovým kancléřem Spolkové radě. Ta může vyslovit námitky a připomínky k zákonům. Jestliže však Národní rada ponechá v platnosti své původní znění usnesením alespoň poloviny svých členů, zákon platí ve znění Národní rady. Členové Spolkové rady mají stejně jako členové Národní rady právo interpelace na členy rakouské vlády.

ITÁLIE

Italský parlamentní systém je založen na dvoukomorovém parlamentu, a to na společném působení Poslanecké sněmovny a Senátu na základě Ústavy z roku 1947³⁰ a jako takový zachovává téměř původní formy parlamentní vlády. Jednací pravidla pro své zasedání si každá komora schvaluje sama. Vláda je odpovědná parlamentu a musí mít k výkonu své činnosti jeho důvěru. Prezident je volen parlamentem a delegáty

³⁰ Ústava Italské republiky z 22. 12. 1947

regionů na 7 let. Prezident jmenuje předsedu vlády a na jeho návrh i celou vládu. Poslanecká sněmovna se skládá z 650 poslanců. Do roku 1994 probíhaly volby do obou komor na základě stejného systému, tj. na základě poměrného zastoupení na období pěti let a obě komory plnily skoro stejnou funkci. Po velké politické krizi zapříčiněné obrovskými korupčními skandály ve vládnoucích italských politických stranách v roce 1994 platí pro každou komoru odlišný volební systém.

Senát stejně jako sněmovna poslanců má stále proporcionálně složené výbory, které projednávají legislativní záležitosti a mají stejně jako v jiných ústavních systémech kontrolní a legislativní funkci. K pravidelným schůzím se obě komory italského parlamentu schází současně vždy v únoru a v říjnu, mohou však být kdykoliv svolány k mimořádnému zasedání. Senátoři jsou voleni prostřednictvím přímých voleb a vykonávají svou činnost za úplatu. Celkový počet senátorů tvoří 315 senátorů volených v rámci provincií a některé doživotně jmenované osoby jako například bývalí prezidenti, kteří jsou členy Senátu na základě této své předchozí funkce. Vláda je v Itálii vázána na politickou důvěru obou parlamentních komor, přičemž již vyslovení nedůvěry nebo odmítnutí důvěry v jedné z komor vede k demisi vlády.

ŠPANĚLSKO

Moderní španělská konstituční monarchie s parlamentní formou vlády vychází z Ústavy z roku 1978 a ústavní novely v roce 1992.³¹ Prvky vycházejí z potřeby mezinárodní legitimizace frankistického režimu a uznání nástupnictví Juana Carlose I. bourbonského po odchodu generalissima Dona Francisca Franka Bahamonde. Podle Ústavy tvoří soustavu nejvyšších orgánů král, dvoukomorový parlament – Cortes Generales a vláda. Osoba krále je nedotknutelná a král má na rozdíl od jiných konstitučních monarchií významnou politickou roli při ochraně chodu státních institucí - „*bdí jako rozhodčí a vůdčí činitel nad řádnou funkcí institucí*“.

Cortes Generales se skládá z Poslanecké sněmovny, která má dle Ústavy nejméně 300 a nejvíce 400 poslanců volených ve všeobecných volbách na základě systému poměrného zastoupení a Senátu. Komory se scházejí na plenárním zasedání i podle výborů, schvalují si vlastní jednací řády a vlastní rozpočet. Senát je komorou teritoriální reprezentace provincií složený z 256 senátorů. Volby 208 z nich probíhají ve vícemandátových obvodech v jednotlivých provinciích na základě přiměřeně

³¹ Ústava Království Španělsko z 29. 12. 1978, změněná 27. 8. 1992

aplikovaného poměrného systému. Zbylý počet je jmenován zastupitelstvy autonomních provincií. V čele Senátu stojí jeho prezident, který svolává a řídí schůze. Senát disponuje zákonodárným vetem, které má však pouze suspenzivní povahu.

POLSKO

Polsko, jako jedna z reformujících se zemí po pádu tzv. „železné opony“ v roce 1989, vychází ve své novodobé ústavní podobě z ústavních revizí Ústavy Polské lidové republiky z roku 1952. Ústavní koncentrace moci v rukou polské dolní komory – Sejmu byla postupně přeměněna ve prospěch rovnováhy moci zákonodárné a výkonné. Nová polská Ústava z prosince 1992 tzv. Malá Ústava³² a následná z roku 1997 stanoví za základní orgány státu v zákonodárné oblasti Sejm a Senát, v oblasti soudní nezávislé soudy a v oblasti výkonné moci prezidenta a Radu ministrů. V tomto ústavním systému je zcela evidentní vliv francouzského modelu tzv. páté republiky – silná prezidentská funkce odvíjená od přímých prezidentských voleb. Prezident dle polské Ústavy „*bdí nad zachováváním Ústavy, je strážcem svrchovanosti a bezpečnosti státu, neporušitelnosti a nedělitelnosti jeho území*“ a je současně orgánem výkonné moci či v jiných věcech nezávislým na vládě a rovněž arbitrem sporů mezi legislativou a exekutivou.

Polská zákonodárná moc je tvořena mimo dolní komory – Sejmem horní komorou, tj. Senátem. Ten je složen ze 100 senátorů, kteří jsou voleni na základě nepřímých voleb většinovým jednokolovým způsobem, a to zemskými parlamenty. Jsou propojeni s orgány územní samosprávy a mohou se účastnit jejich schůzí. Senátoři jsou vybaveni zákonodárnou iniciativou. Zákony se v Senátu projednávají v jednom čtení do třiceti dnů od jejich projednání v polské dolní komoře – v Sejmu. Senát má vůči postoupeným zákonům právo přijímat doplňky, které však může Sejm odmítnout. V případě ústavních zákonů je k tomu třeba alespoň dvou třetin poslanců, v případě ostatních zákonů stačí k jejich odmítnutí absolutní většina členů Sejmu.

³² Filip, J. Ústavní systém Polska. In Filip, J. Soudobé ústavní systémy. Brno : Masarykova univerzita, 2003, s. 133.

Někteří senátoři i poslanci Sejmu tvoří mezikomorový Ústavní výbor Národního shromáždění a mají v kompetenci projednávání zásadních otázek polského ústavního zákonodárství.³³

RUSKO

Politický systém Ruské federace vychází z referendem schválené Jelcinovy Ústavy z 12. 12. 1993. Tento den je definován v části druhé Ústavy, tj. v přechodných a závěrečných ustanoveních jako den přijetí Ústavy Ruské federace.³⁴ Rusko je charakterizováno jako spolkový stát republikánského typu složený celkem z 85 územních subjektů, z nichž je 22 republik. Ústava vymezuje působnost federace a rozlišuje věci, které patří: a) do výlučné kompetence federace, b) do společné působnosti, c) mimo kompetenční rámec federace a opravňující autonomní jednotky k vydávání vlastních právních norem respektujících federální zákony. Samotná forma vlády je založena na kombinaci prezidentského a parlamentního systému s převahou prezidentských kompetencí. Prezident má suspenzivní legislativní veto a může zákon vrátit k novému projednávání. To může být překonáno pouze souhlasem dvoutřetinové většiny členů obou komor. Vláda ruské federace je jmenována ruským prezidentem, který Dumě navrhuje osobu premiéra. Jestliže Duma třikrát po sobě navrhovaného předsedu vlády neschválí, prezident jmenuje premiéra bez souhlasu a současně Dumu rozpustí a vyhlásí nové volby.

Nejvyšším ruským parlamentním orgánem je Federální shromáždění, které je dvoukomorové. Poslaneckou sněmovnu představuje 450tičlenná Státní дума – Gosudarstvenaja Duma, horní komoru pak Rada federace – Sovět Federacij. V kompetenci Rady federace je zejména schvalování hranic mezi členskými subjekty federace, souhlas k použití armády mimo území státu, zbavení ruského prezidenta jeho funkcí či stanovení volby ruského prezidenta. V Radě federace je po dvou zástupcích teritoriálních subjektů federace, a to jeden jako reprezentant zákonodárné moci a druhý jako reprezentant moci výkonné. Po schválení zákona Dumou musí se zákonným zněním souhlasit nadpoloviční většina Rady federace. V opačném případě musí být zákon opětně schválen Dumou, ale musí mít dvoutřetinovou poslaneckou podporu.

³³ Górecki, D. Skotnicki, K. Ústava Polské republiky ze dne 2.4.1997. In Pavlíček, V., Jirásková, V. a kol. Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy, I. část. Praha : Univerzita Karlova, 1998, s. 152 a n.

³⁴ Vlčková, R. Ústavní systém Ruské federace. In Filip, J. Soudobé ústavní systémy, Brno : Masarykova univerzita, 2003, s. 228.

Rada federace může jako jediná zbavit prezidenta výkonu jeho funkce, a to na základě obžaloby (sestavené Dumou se schválením Nejvyššího soudu a se stanoviskem Ústavního soudu) z velezrady nebo na základě spáchání jiného vážného trestného činu.

I.4. POČÁTKY BIKAMERALISMU V ČESKÝCH ZEMÍCH

Historie dvoukomorového parlamentu v Čechách sahá k revolučnímu roku 1848, kdy vznikla první rakouská ústava, která zakotvovala parlament složený z Komory poslanců volených a Senátu. Do Senátu bylo císařem jmenováno 50 princů císařského domu (starších 24 let), dalších 150 členů bylo velkostatkáři voleno na pět let. Hlavním posláním Senátu bylo eliminovat revoluční vlivy, proto byl také radikály odmítán. Pod vlivem okolností císař vyhlásil volby pouze do Komory poslanců, ta se měla stát jednokomorovým parlamentem a připravit novou ústavu. V návrhu nové ústavy bylo počítáno opět s dvoukomorovým parlamentem. Dolní komora měla být sněmovnou lidovou, ohledně horní komory však panovaly neshody, zda by měla být panskou sněmovnou, nebo zastupovat regiony. Nakonec převládl názor zřídit zemskou komoru. Ta měla řešit stále častější národnostní konflikty uvnitř monarchie. Volební období bylo plánované jako šestileté, s tím, že po dvou letech se jedna třetina členů obmění. Další ústava, Stadionova, byla zrušena ještě dřív, než nabyla účinnosti. Ta měla zřídit Horní sněmovnu jako komoru zemí volenou zemskými sněmy a Dolní sněmovnu. Dříve než byl zvolen dvoukomorový parlament, došlo k návratu k absolutistické formě vlády. Schmerlingova ústava rozdělila Říšskou radu na Poslaneckou sněmovnu a Panskou sněmovnu. Oproti předchozí ústavě komorou zemí nebyla komora horní, ale dolní, Poslanecká sněmovna. Panská sněmovna byla složena z členů dědičných - princů císařského domu, zástupců šlechticů a majetných velkostatkářů, dále členů doživotně jmenovaných - významných „předlitavských“ osobností a duchovních představitelů. Zamýšlená reforma Panské sněmovny, která by posílila postavení českého státu skrze tzv. fundamentální články, nebyla realizována. Později byly navrhovány další reformy, ke kterým však také nedošlo. Jedinou změnou byla změna počtu jmenovaných členů Panské sněmovny v roce 1907.³⁵

³⁵ Kysela, Jan. Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů. 1.vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 353-359.

I.5. VZNIK ČESKOSLOVENSKA A POČÁTKY JEHO ÚSTAVNÍHO VÝVOJE

Po vyhlášení samostatnosti československého státu veškeré politické pravomoci převzal Národní výbor, který byl ustavený domácí politickou reprezentací již koncem roku 1916. Jeho činnost byla však mezitím v roce 1917 přerušena kvůli zkompromitování se některých jeho členů loajálními postoji k habsburské monarchii. K obnovení zasedání došlo až dne 13. 7. 1918.

Politické složení Národního výboru bylo na základě všeobecné dohody politických stran dle tzv. Švehlova klíče, stanoveno na základě výsledku voleb do říšské rady v roce 1911.³⁶ Tato situace byla do vydání definitivní ústavy řešena zákonem č. 11 Sb. zákonů a nařízení Národního výboru ze dne 28. října 1918. Ten stanovil, že „Národní výbor je vykonavatelem státní svrchovanosti a je současně orgánem moci vládní, výkonné i zákonodárné“.³⁷ Zákony i nařízení tak vycházejí od jednoho a téhož orgánu a není tak mezi nimi činěn žádný rozdíl.

I.6. PROZATÍMNÍ ÚSTAVA

Změna v tomto stavu vytváření právních norem nastala až zákonem č. 37 Sb. z. a n. ze dne 13. listopadu 1918 (vyhlášeným následující den 14. 11. 1918), kterým se vydává Prozatímní ústava (nazývaná též druhé ústavní provizorium) a Národní výbor se mění v Národní shromáždění.

Národní shromáždění však není na základě tohoto zákona sborem voleným, ale jeho 256 členů bylo podle dohodnutého klíče (viz výsledek voleb do říšské rady v roce 1911) jmenováno českými politickými stranami.

Struktura Národního shromáždění byla pouze jednokomorová. Všeobecný odpor ke starým rakousko-uherským tradicím se dotýkal i jakýchkoliv úvah o tom, že by se uvažovalo o okamžité možnosti zavedení nějakého bikamerálního ústavního uspořádání. Národní výbor tedy stanovil Národnímu shromáždění absolutní působnost pravomoc zákonodárnou, správní a autonomní.³⁸

K platnosti zákona je třeba přítomnosti nejméně třetiny poslanců a následné usnesení Národního shromáždění přijaté nadpoloviční většinou přítomných poslanců a naopak není třeba souhlasu prezidenta republiky. Ten má pouze právo zákon ve lhůtě

³⁶ Suchánek, R. Senát v ústavním systému České republiky. Praha : Univerzita Karlova, 2000, s. 56.

³⁷ Hoetzel, J. Ku vzniku ústavní listiny. Právník, 1928, č. 18 – 19, s. 560.

³⁸ Weyr, F. Československé právo ústavní. Praha : Melantrich, 1937, s. 85.

jednoho týdne vrátit k novému projednání. Setrvá-li však Národní shromáždění na svém původním usnesení, stačí k jeho platnosti prostá většina. Toto ustanovení bylo změněno následnou revidovanou ústavou (viz dále) na nutnost souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců. Veškeré zákony (prosté i ústavní) jsou Národním shromážděním přijímány stejnou právní platností, tj. dle § 6 tohoto zákona je ke změně zákona, volbě prezidenta či k usnesení o vypovězení války třeba přítomnosti alespoň dvou třetin členů Národního shromáždění a souhlasu dvoutřetinové většiny přítomných poslanců.

Jako další základ ústavního vývoje Československa je nutno za nejdůležitější dokument vzít Československou ústavu z roku 1920. Jejím vyhlášením skončilo v podstatě počáteční revoluční období nového státu. Za tuto dobu, tj. od 28. října 1918 do 29. února 1920, bylo přijato celkem 898 právních předpisů, z nichž bylo celkem 287 zákonů včetně novelizací. Samotnou činnost revolučního Národního shromáždění lze hodnotit s plným uznáním i při vědomí toho, že dovedlo v nově vzniklém státě zavést klid, pořádek a plynulý přechod k uznávání zásad nového právního řádu.

I.7. DEFINITIVNÍ ÚSTAVA Z ROKU 1920

Základním zákonem Československé republiky se stala Ústavní listina Československé republiky vyhlášená zákonem č. 121/1920 Sb. z. a n. 29. února 1920 (dále též jen „Ústavní listina“). Tato ústava (někdy nazývána jako definitivní) se stala zdrojem inspirace mnoha legislativců i při přípravě ústav následujících, zejména současné Ústavy České republiky.

Za hlavní prameny Ústavní listiny je považováno hned několik evropských ústav - francouzská ústava III. Republiky (1875) – zejména koncepce parlamentní formy vlády, jakož i ústava americká (1787) zejména preambule (obě ústavy inspirativně znající instituci druhých parlamentních komor) a rakouská prosincová ústava (1867) zejména koncepce občanských práv a svobod a též pasáže mezinárodních mírových smluv upravujících práva národnostních menšin.

Principem Ústavní listiny je demokratické rozložení moci mezi moc zákonodárnou, výkonnou a soudní a zakotvení způsobu vzniku těchto mocí.³⁹ Pro předmět této práce je nejdůležitější zejména druhá hlava této ústavní listiny, která

³⁹ např. Peška, Z., O dvoukomorové soustavě. Bratislava: Komenského Univerzita, 1926, Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V., Ústavní systém České republiky. 4.vyd., Praha : Nakladatelství Prospektrum, 2002

definuje moc zákonodárnou spolu se složením a působností Národního shromáždění a jeho obou sněmoven.

I.8. NÁRODNÍ SHROMÁŽDĚNÍ A JEHO STRUKTURA

Národní shromáždění je Ústavní listinou z roku 1920 definováno jako dvoukomorové - skládá se z Poslanecké sněmovny, která má 300 členů a ze Senátu, jenž má 150 členů. Zakomponování Senátu, jako druhé parlamentní komory, bylo předmětem mnoha politických diskusí na půdě revolučního jednokomorového Národního shromáždění.

Poslanci sociální demokracie původně Senát velmi odmítali a báli se podobnosti s druhou komorou z časů staré monarchie a ještě mnoho let po jeho zřízení prosazovali jednokomorový ústavní systém.⁴⁰ Československá strana národně socialistická zřízení Senátu podporovala, resp. prosazovala zejména ustavení druhé komory, jejíž členové by byli delegováni stavovskými organizacemi a měla by spíše funkci poradního sboru. Agrárníci navrhovali klasický Senát, jehož zástupci by byli voleni na základě všeobecného, rovného a přímého hlasování dle francouzského modelu. Poslanci Národně demokratické strany upřednostňovali Senát, který by byl částečně jmenovaný hlavou státu - jejich zástupce F. Weyr - původně zpravodaj k zákonu o složení a pravomoci senátu - konstruoval druhou komoru složenou ze 150 volených a z dalších 25 prezidentem republiky jmenovaných členů. F. Weyr rovněž navrhoval zvýšení minimálního věku voličů na 30 let, avšak i snížení věku volitelnosti na 40 let. Ustavení Senátu podporovali rovněž zástupci Slovenska.

Původní vládní návrh Ústavy z roku 1920 obsahoval při ustanovování Senátu možnost, že volbou bude určen Senát pouze ze dvou třetin a zbylou třetinu měl jmenovat prezident na návrh vlády. Tento návrh však byl Národním shromážděním zamítnut z důvodu možnosti nadměrného posílení pozic vlády na úkor nezávislosti Senátu. Vládní návrh obsahoval také později neschválenou eventualitu částečného obnovování Senátu a tedy udržování kontinuity zákonodárné moci.

V konečné předloze návrhu nové ústavy se nakonec prosadilo navržení dvoukomorového systému, a to zejména s odůvodněním, že ve všech civilizovaných a spřátelených zemích (USA, Francie, Belgie, Anglie) se zákonodárný sbor skládá ze

⁴⁰ Suchánek, R. Senát v ústavním systému České republiky, Praha: Univerzita Karlova, 2000, s. 58.

dvou komor. Jak k tomu uvedl F. Peroutka: „pro zavedení systému dvou sněmoven rozhodly hlavně vzdělanost vládních poradců, snažících se napodobit nejlepší světové vzory, dále časté rozpaky nad nedokonalou zákonodárnou prací revolučního NS a konečně instinktivní nedůvěra konzervativnějších stran vůči poslanecké sněmovně, založené na nejširším volebním právu, jaké si bylo možno představit“.⁴¹

Obě sněmovny byly voleny výlučně ve všeobecných a přímých volbách ve stejné době a bez podstatných rozdílů v právu volebním, tj. na základě systému poměrného zastoupení. Volební období jednotlivých sněmoven bylo stanoveno rozdílně, pro Poslaneckou sněmovnu bylo určeno jako šestileté, pro Senát jako osmileté. Tato období však nebyla v praxi dodržována a jednotlivé volby se tak konaly vždy do obou komor současně, a to v dubnu 1920, listopadu 1925, říjnu 1929, květnu 1935. Obě sněmovny byly předčasně rozpuštěny (s výjimkou období 1929 – 1935) a průměrná doba existence zvolených komor do roku 1929 byla 3 roky a 8 měsíců.⁴²

Doba zasedání obou komor je stanovena § 29 ústavní listiny stejně a to tak, že začíná i končí vždy zároveň. Prezidentu je dána povinnost svolat každý rok dvě řádná zasedání - jarní a podzimní, přičemž se tak stávalo zpravidla v březnu resp. říjnu. Společné zasedání sněmoven je ústavní listinou vyhrazeno pouze v případě volby prezidenta republiky, k volbě náměstka prezidenta republiky v době jeho nemoci a v případě složení slibu prezidenta republiky.

Mimo Národní shromáždění je v Československé republice dále sněm Podkarpatské Rusi, jakožto zastupitelský sbor tohoto samosprávného území tvořící nedílnou součást republiky Československé. Sněmu mělo příslušet rozhodování ve věcech vyhrazených autonomii (např. otázky jazykové, náboženské, místní správy, atd.), ale za celou dobu trvání 1. republiky nebyl ustaven.

I.9. PRÁVNÍ ZAKOTVENÍ SENÁTU V ÚSTAVNÍ LISTINĚ Z ROKU 1920

Senát jako jedna z komor Národního shromáždění je zakotven v hlavě druhé a je § 6 definován jako součást moci zákonodárné. Jeho sídlem je Praha, avšak je-li podle odstavce 2 „nezbytně nutno, může být stejně jako Poslanecká sněmovna svolán do

⁴¹ Peroutka, F. Budování státu III. Praha : Lidové noviny, 1991, s. 947.

⁴² Novotná, T. Volební systém první československé republiky. In Novák, M., Lebeda, T. Volební a stranické systémy : ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda : Aleš Čeněk, 2004, s.166.

kteréhokoliv místa republiky Československé“. Senát má, jak již bylo výše zmíněno, podle § 13 této Ústavy 150 členů volených na základě všeobecných a přímých voleb konaných - a to je zajímavé - vždy v neděli.

Aktivní volební právo v senátních volbách mají všichni občané republiky Československé bez rozdílu pohlaví, kteří překročili 26. rok svého věku (§ 14). To je rozdílné od aktivního volebního práva do Poslanecké sněmovny, kde je tato hranice stanovena 21 lety. Hlasovací právo není u nás jen právem, ale dle § 6 přijatého volebního řádu přímo povinností, od které jsou osvobozeni pouze případy taxativně vymezené. Pasivní volební právo do Senátu Ústava ve svém § 15 stanoví dosažením 45. roku věku - u Poslanecké sněmovny je to dosažením 30. roku. Nikdo z členů Národního shromáždění nesmí být současně členem Poslanecké sněmovny či Senátu a každý má kdykoliv právo se svého mandátu vzdát.

Senát i Poslanecká sněmovna jsou tedy Ústavní listinou stanoveny na stejných volebních základech založených na principu poměrného zastoupení. Pro Senát bylo vytvořeno celkem 12 volebních krajů, pro Poslaneckou sněmovnu 22 volebních krajů. Samotná otázka jednokomorovosti či dvoukomorovosti Národního shromáždění nebyla otázkou právníkou, ale čistě politickou. Kritici Senátu napadali zejména stejné volební systémy do jednotlivých komor, které nereflektovaly odlišné názory různých skupin kandidujících do jednotlivých komor a bikameralismus tak neslouží ke svému účelu, tj. k politickému a zákonodárnému střetu rozličných společenských skupin a politických reprezentací. To mělo ve svém důsledku hlavní příčinu v častém rozpouštění Senátu před pravidelnými volbami do dolní komory parlamentu a nedodržování ústavou stanoveného osmiletého období a takřka totožné politické složení dolní i horní komory Národního shromáždění. Prezident republiky tak využíval svoji možnost danou v ustanovení § 31 : „*prezident republiky má právo rozpouštět sněmovny*“.

Integrální obnovování Senátu vcelku bylo ve své době v evropských ústavách pouze u nás a v Belgii a stanovené osmileté období bylo rovněž z hlediska těchto ústav nestandardně dlouhé.⁴³

I.10. VOLEBNÍ SYSTÉM VOLEB DO SENÁTU

Volební řády stanovené Národním shromážděním pro volby do Poslanecké sněmovny i Senátu se opírají svým duchem i obsahem nikoliv o jedince, nýbrž o

⁴³ Baxa, B. Parlament a parlamentarism. Praha : Nakladatelství Jan Košatka, 1924, s. 258.

politické (zde volební) strany. Samotné volby do senátu byly upraveny zákonem č. 124 Sb. z. a n., o složení a pravomoci senátu z 29. února 1920. Dílčí novelu pak představoval zákon č. 431/1920 Sb. z. a n. ze dne 10. 7. 1920, podstatnější pak zákony č. 206/1925 Sb. z. a n. ze dne 15. 10. 1925 a č. 58/1935 Sb. z. a n. ze dne 11. 4. 1935. Mezi nepatrné odlišnosti od volebního řádu do poslanecké sněmovny patří mimo již výše zmíněné týkající se např. věkových hranic, počtu volebních krajů též odlišné zřizování volebních komisí.

Zpracování volebního zákona předložila rudozelená koalice (zelená tehdy znamenala agrární nikoliv ekologický - pozn. autor) premiéra Vlastimila Tusara s ministrem vnitra Antonínem Švehlou. Vláda považovala většinový systém jednokolový či dvoukolový za nepřijatelný pro české poměry. Proto byl volební systém pro volby do obou komor stanoven jako proporcionální, tj. na zásadách poměrného zastoupení. V důvodové zprávě bylo zdůrazněno, že *„poměrný systém zabezpečí takové složení Národního shromáždění, které bude odpovídat nejen skutečnému poměru politických stran, nýbrž i skutečnému poměru národností obývajících Československou republiku; bude tak šetřiti práv všech národností všech tříd společenských měrou stejnou a bude ke všem národům a ke všem sociálním vrstvám stejně spravedlivá“*.⁴⁴ Vláda proto navrhla tentýž počet poslanců ve všech volebních krajích republiky dle stejného počtu obyvatelstva (jeden poslanec na cca 46 tisíc obyvatel, v Praze jeden poslanec na 30 tisíc obyvatel z důvodu zde žijící většiny osob představujících „elitu národa“) bez ohledu na to, zda jde o oblasti obývané národnostní většinou či menšinou.

V tomto systému se poslanecká místa (mandáty) přidělují poměrně jednotlivým kandidátním listinám podle toho, kolik hlasů daný volební subjekt obdržel. Každá strana staví své pevné kandidátky a volič tak v podstatě volí pouze politické strany. Volební řád neumožňoval voličům, aby jakýmkoliv způsobem mohli ovlivnit pořadí kandidátů stanovené politickou stranou a případnými preferenčními hlasy stanovené pořadí změnit. Tento volební systém na rozdíl od systému většinového kladoucího důraz na jednotlivé osobnosti odráží skutečnou podporu voličů té které straně. Volební systém se skládal ze tří skrutinií – první probíhalo na úrovni volebního kraje, druhé a třetí na celostátní úrovni. Podrobný popis jednotlivých skrutinií a volebních výpočtů uvádí T.

⁴⁴ Viz Národní shromáždění československé 1918 - 1920 tisky [citováno 11. října 2008].

- <http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/index01.htm> .

Novotná.⁴⁵ Volební systém v období první československé republiky nezahrnoval nijaké omezení z hlediska procentuálního zisku hlasů a neomezoval tak žádnou uzavírací klauzuli jednotlivé strany při vstupu do Národního shromáždění.⁴⁶

Ačkoliv § 22 odst. 1 Ústavní listiny stanoví, že „Členové Národního shromáždění vykonávají svůj mandát osobně; nesmějí od nikoho přijímati příkazu“, každý člen Národního shromáždění svůj mandát fakticky získává z rukou své strany. Z toho je tedy de lege lata jasné, že pokud svoji stranu opustí, měl by svůj mandát vrátit. Tento, tzv. *volební revers* představoval de facto čestné prohlášení poslance bez uvedení data o vzdání se získaného mandátu. V praxi však tento revers využívalo vedení politických stran k nátlaku na své poslance či senátory, kteří pozbyli jejich důvěry. Tuto ožehavou otázku o právech dalšího držení mandátu poslanci nebo senátory, kteří opustili svoji „mateřskou“ stranu stanovilo již revoluční Národní shromáždění, a to zvláštnímu volebnímu soudu zřízenému zákonem č.124/1920 Sb. z. a n. ze dne 29. 2. 1920 o volebním soudě (další kompetence soudu byly stanoveny i v dalších zákonech – o inkompatibilitě, o volbách do župních či okresních zastupitelstev atd.). Stanovilo též podmínku ztráty tak, že poslanec nebo senátor jednal vzhledem ke své straně zvlášť nízce a nečestně. Právo žaloby měla u volebního soudu jak volební strana, tak sami poslanci či senátoři. Za nejznámější kauzu tohoto typu byl během první republiky označován nález volebního soudu z 22. června 1923 číslo 383 v tzv. případě Vrbenský a spol., kterým byli zbaveni svého mandátu celkem čtyři členové Poslanecké sněmovny.⁴⁷

⁴⁵ Novotná, T. Volební systém první československé republiky. In Novák, M., Lebeda, T. a kol. Volební a stranické systémy : ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda : Aleš Čeněk, 2004, s. 169 a n.

⁴⁶ např. Hendrych, D., Svoboda, C., a kol. Ústava České republiky. Komentář. Praha : C. H. Beck, 1997

⁴⁷ Weyr, F., Engliš, K., Baxa, B. Lidové noviny, 1923, různá čísla

I.11. JEDNACÍ ŘÁD SENÁTU NÁRODNÍHO SHROMÁŽDĚNÍ

Zákonem č. 326 Sb. ze dne 15. dubna 1920, o jednacím řádu senátu Národního shromáždění, byla stanovena organizační pravidla pro chod horní komory československého parlamentu. Vnitřní členění tohoto zákona se skládalo celkem z 16 částí rozdělených do 81 paragrafů a během celého osmnáctiletého funkčního období Senátu bylo jeho znění pětkrát pozměněno. Za základní rozdíl oproti současným jednacím pravidlům je důležité upozornit zejména na část šestou, týkající se zřizování základních výborů nutných pro chod Senátu a část jedenáctou, dávající tehdejším senátorům možnost interpelací. Všechny části tohoto Jednacího řádu nejsou hlavním předmětem této práce, proto se zde o nich zmíním pouze krátce.

První část v § 1-3 stanovila počet senátorů a jejich povinnost účastnit se schůzí. V § 3 pak byly definovány sankce za jednotlivá porušení a povinnost senátorů nést následky své nedbalosti. Část druhá upravuje, kdy senát zasedá a jak se ustavuje, senátorské sliby a sliby předsedy a místopředsedů. Část třetí stanoví jednotlivé orgány Senátu a jejich kompetence. V ustanovení § 8 odst. 1 tak říká, že *„předseda a místopředsedy tvoří předsednictvo, jemuž přísluší vésti senátní jednání a spravovati věci jeho se týkající“*. V následujících paragrafech 9 - 11 jsou tyto kompetence dále upřesněny vzhledem k jednotlivým situacím podle znění dalších paragrafů jednacího řádu. Ustanovení §§ 12 - 14 vymezuje postavení pomocných orgánů Senátu, tj. zapisovatelů, pořadatelů, kanceláře a knihovny. Čtvrtá část definuje postavení senátorských klubů, příslušnost senátorů k jednotlivým klubům i jednání a podepisování předsedů klubů. V části páté, konkrétně v § 18 jsou specifikovány předměty a druhy jednání Senátu. Ustanovení § 19 a 20 uvádí proceduru tisku jednotlivých návrhů a rozdílnou proceduru přikazování návrhů vládních a senátorských.

Důležitá šestá část je věnována výborům a jejich ustavení. Ustanovení § 22 tak říká, že Senát *„počátkem prvního zasedání zvolí výbor iniciativní a rozpočtový“*. Zřízení právě těchto výborů je tak prioritou pro chod Senátu, což je rozdílem oproti současné situaci - viz Jednací řád Senátu Parlamentu České republiky. Výbor iniciativní tak podle § 23 *„zkoumá samostatné iniciativní návrhy senátorů přednostně a je povinen rozhodnouti, neurčí-li mu Senát lhůty kratší, do 30 dnů po tom, co návrh mu byl přikázán“*.

Sedmá část v § 37 – 55 popisuje způsob jednání Senátu, jednotlivá zasedání, vedení diskuse i jednací řeč - tj. v § 49 Jednací řeč: *„(1) Vláda a představitelé funkcí senátních, jmenovitě předseda a místopředsedové senátu, výboru a komisi, zapisovatelé,*

zpravodajové, pořadatelé a kancelář senátní užívají v senátním jednání řeči československé; (2) Projevy senátorů dějí se v řeči československé. Senátoři národnosti německé, ruské (maloruské), maďarské nebo polské mohou projevy činiti v jazyku své národnosti, nechtějí-li užítí jazyka československého.

V osmé části je stanoven způsob usnášení a způsob hlasování. Devátá část určuje volbu členů a náhradníků Stálého výboru Národního shromáždění a volbu členů výborů. V desáté části - konkrétně v § 64 je definována možnost prohlášení členů vlády na zasedání Senátu : *„Členů vlády jest dáti slovo na počátku neb na konci nebo podle uvážení předsedy i během schůze ku prohlášení, která nejsou v souvislosti s denním pořadem.“*

Část jedenáctá dává v § 66 - 69 senátorům možnost dotazovati se členů vlády. Má též možnost podat interpelaci písemnou podanou s ještě alespoň 10 senátory a žádat odpověď do dvou měsíců nebo interpelaci naléhavou, na níž musí dotazovaný odpovědět ihned bez rozpravy. Dvanáctá část určuje projednání žádostí podaných Senátu (peticí), třináctá část stanoví způsob vyhotovování zápisů z jednání i zaznamenávání těsnopiseckých zpráv. Svobodu sněmovního jednání resp. zákaz rušiti jednání Senátu upravuje ve čtrnácté části jednacího řádu § 74 : *„(1) Do schůzí senátu a výborů kromě senátorů a osob úřadem svým k tomu povolaných nemá nikdo přístupu.; (2) Ústních žádostí ani deputací senát nepřijímá. ; (3) Deputace vyslané k senátorům do budovy senátní nemají přístupu, je-li jich více než 10 osob.; (4) Ve dny, kdy zasedá senát nebo některý senátní výbor, nejsou v obvodu jednoho kilometru od budovy, kde senát (výbor) zasedá, dovoleny na místech sloužících veřejné dopravě ani schůze, ani jakékoli průvody.*

Vztah Poslanecké sněmovny a Senátu je upraven v části patnácté - je zde stanoven např. postup pro dodání přijatých osnov zákonů poslanecké sněmovně neb presidentu republiky, lhůta Senátu k usnášení o osnovách zákona přijatých sněmovnou poslaneckou (§ 76. odst. 1 : *„(1) Senát povinen jest usnésti se o návrhu zákona přijatém poslaneckou sněmovnou do šesti neděl, o návrhu zákona rozpočtového a branného do jednoho měsíce ode dne, kdy vytištěné usnesení poslanecké sněmovny dodáno bylo předsedovi senátu nebo v případech § 43, odst. 3., úst. list. od nejbližší schůze senátu.“*) nebo způsob dodání jiných usnesení poslanecké sněmovně.

Závěrečná, šestnáctá část jednacího řádu senátu Národního shromáždění, určuje výši náhrad senátorům - § 81 : *„Senátorům přísluší po dobu jejich mandátů náhrada, jejíž výši stanoví zvláštní zákon. Náhrady tyto nepodléhají ani daním ani poplatkům a*

jsou vyňaty z exekuce. Senátoři mohou užívatí vlaků všech druhů, kterékoliv třídy, všech i soukromých drah, ať jsou v provozu státním nebo ve vlastní režii, malodrah a drah elektrických, osobních autobusů poštovních a lodí dopravních v obvodě státním až do konce kalendářního roku, v němž byli členy senátu. Za použití to zaplatí senátor do státní pokladny každoročně peníz 2000 Kč a, stal-li se členem senátu po prvním červenci, za zbývající část roku peníz 1000 Kč.“.

I.12. HODNOCENÍ SENÁTU 1. ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLIKY

Celkové působení Senátu jako celého prvorepublikového parlamentu lze hodnotit rozdílně. Je-li základní myšlenkou dvoukomorové soustavy správné a důkladné projednávání věcí v zastupitelském sboru nikoli z jednostranného pohledu, ale hlavně z pohledů odlišných, ať politicky či jinak, je nanejvýš žádoucí, aby jedna komora - Senát byla korektivem komory druhé - Poslanecké sněmovny. Toto v případě prvorepublikového československého parlamentu nebylo splněno. Jak popsal ve své práci R. Suchánek – ačkoli bylo volební období senátu určeno na 8 let (§ 16 ú.l.), kdežto poslanecké sněmovny na 6 let (§ 11 ú.l.), zůstalo toto ustanovení ústavy po celou dobu první čsl. republiky toliko mrtvou literou a tato elementární difference mezi komorami se nikdy neprojevila. Prezident republiky byl podle § 31 ú.l. ústavně oprávněn rozpouštět obě komory a Senát byl také ve skutečnosti hlavou státu vždy rozpuštěn spolu s Poslaneckou sněmovnou, takže se volby konaly do obou komor současně (v dubnu 1920, v listopadu 1925, v říjnu 1929 a v květnu 1935). Takový postup hlavy státu sice nebyl nikdy hodnocen jako porušení předpisu ústavní listiny, tedy jako krok neústavní. Z rozpouštěcího práva, které mělo být praktikováno jen v nouzi a jehož uplatnění mělo být tedy výjimkou, se stala zásada, jež neumožnila zachovat předpis § 16 ú.l. v platnosti.⁴⁸

Poslanecká sněmovna i Senát tak plnili skoro identickou funkci a nenaplnil se tedy předpoklad, že jiné termíny voleb do Senátu zabezpečí jiný odraz jiné doby smýšlení voličstva. Z provedených historických analýz postavení Senátu za 1. čs. republiky však plyne, že v Ústavní listině z roku 1920 i následně za celou dobu existence byla přijata myšlenka prvenství Poslanecké sněmovny nad Senátem.⁴⁹

⁴⁸ Suchánek, R. Senát v ústavním systému České republiky. Praha : Univerzita Karlova, 2000, s. 66.

⁴⁹ Neubauer, Z. Význam senátu podle ústavy československé. Všechno, 1924, č. 7-8, s. 15 a n.

Integrovanou obnovu Senátu voleného na osm let a nikoliv postupně konanými volbami jeho části nelze rovněž hodnotit pozitivně. K této věci je třeba připomenout velmi zajímavý původní vládní návrh, který zamýšlel volbu členů Senátu pouze ze dvou třetin a zbytek měl být jmenován prezidentem republiky dle návrhu vlády z vážených osob společenského a hospodářského života. Tato myšlenka se pak průběžně opakovala v některých návrzích poslanců i senátorů prvorepublikového Národního shromáždění uvažujících o reformách našeho ústavního systému, ale ke změně v tomto smyslu nikdy nedošlo.

Příkladný komentář podal před koncem 1. republiky v r. 1937 F. Weyr takto: *"Úmyslně bylo zákonodárcem stanoveno pro každou sněmovnu jiné volební období, aby byla zachována jistá kontinuita v orgánech zákonodárných. Tohoto úmyslu nebylo arcit' dosaženo dosavadní praxí, podle které se po uplynutí funkčního období poslanecké sněmovny rozpouští zároveň senát. Praxi tu vysvětlíme si opět naprostou politickou stejnorodostí obou sněmoven, která je zase následkem stejného volebního práva do obou, jakož i zásady poměrného zastoupení, za jehož vlády přesouvá se těžiště politické moci z parlamentu na politické strany. Praktické zachování různého funkčního období obou sněmoven mělo by tudíž za následek nutnost dvojích samostatných voleb (a tím i dvojího finančního nákladu), a přece by jím nebylo dosaženo zamýšlené výhody".⁵⁰*

První Senát v Československé republice tak působil od roku 1920 do roku 1938. Jak uvádí např. J. Kysela: „Senát v mnoha případech zasáhl ku prospěchu návrhů zákonů, jež nebyly pokládány za politicky citlivé, jeho podíl na tvorbě státní politiky se však blížil nule“.⁵¹ Úlohu "parlamentní pojistky" splnili senátoři za 1. republiky pouze ve dvou případech: „poprvé v roce 1920, kdy socialističtí poslanci prosadili značný rozpočtový schodek a vláda pohrozila demisí; stabilitu země zachránili senátoři, kteří deficitní rozpočet odmítli a dali tak svým kolegům ve Sněmovně možnost hlasovat znovu - a jinak senátoři pomohli vyřešit i parlamentní krizi v roce 1926, kdy se rozpadla koalice občanských stran se socialisty a Parlament nebyl s to schválit jediný zákon. V Senátu se dohodla koalice československých občanských stran s německou pravicí a slovenskými klerikály a po překonání krize v Poslanecké sněmovně a úspěchu nové koalice sestavil Švehla první československo-německou vládu“⁵²

⁵⁰ Weyr, F. Československé právo ústavní. Praha : Melantrich, 1937, s. 86.

⁵¹ Kysela, J. Senát parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu, Praha, 2000 s.91

⁵² Fakta, dokumenty, informace. Praha : Senát, 1999, s. 6.

Dne 17. prosince 1938 se na 129. schůzi Senát Národního shromáždění republiky Česko-Slovenské sešel naposledy, i když to samotní jeho členové nečekali. Jak dokládá těsnopisecká zpráva, tak na programu byla Zpráva výboru rozpočtového o usnesení Poslanecké sněmovny k vládnímu návrhu zákona o zatímním vedení státního hospodářství Česko-Slovenské republiky. Závěrečná slova tehdejšího předsedy Senátu sociálně demokratického senátora dr. Soukupa směřovala k senátorům s přáním hezkých Vánoc a k Novému roku tak: „abyste *znovu a s úspěchem* mohli pokračovat ve všech dalších nezměrných úkolech, jež nové poměry ve státě na nás všech tak kategoricky žádají“! Předseda Senátu dále pokračoval: „*Předsednictvo Senátu se usneslo podle § 40 jednacího řádu, aby se příští schůze svolala písemně nebo telegraficky, jak toho potřeba bude vyžadovati, s pořadem, jež bude určen.*“ Dr. Soukup pak ještě dodal: „*Děkuji vám všem ještě jednou a končím schůzi*“. Příští schůze již svolána nebyla. Ani písemně, ani telegraficky. Celkově se v celé své existenci v době 1. československé republiky Senát nevymanil z vlivu Poslanecké sněmovny a v podstatě byl její kopií. A jak zdůrazňoval Ferdinand Peroutka - „*Senát se nezrušil jen proto, protože by se musela předělávat celá Ústava*“.⁵³

⁵³ Peroutka, F. Budování státu III., Praha : Lidové noviny, 1991, s. 957.

II. ÚSTAVNÍ SYSTÉM ČESKOSLOVENSKÝ V LETECH 1938 – 1992

II.1. OBDOBÍ II. REPUBLIKY A ZAHRANIČNÍHO PROZATÍMNÍHO STÁTNÍHO ZŘÍZENÍ

Demokratický vývoj 1. československé republiky byl násilně ukončen přijetím Mnichovské dohody dne 30. 9. 1938, předními evropskými státy (Německem, Itálií, Francií, Velkou Británií) bez ohledu na mladý český stát, který tak byl určen do područí nacistického Německa. Z hlediska právního přijetí dohody není dodnes chápáno jednoznačně, viz např. „*Od konstrukce nulity „dohody“ z Mnichova, od její neplatnosti ex tunc (= od samého počátku), se odvíjí i náhled na neexistenci tzv. „druhé republiky“ de iure (=z právního hlediska) a na ústavní akty učiněné po 29. 9. 1938*“.⁵⁴

Doba tzv. II. republiky přinesla nejen odtržení několika částí republiky a jejich připojení k Německu, Polsku a Maďarsku, ale i odtržení (nejdříve autonomii, poté prohlášení samostatného státu) Slovenska, nového prezidenta v osobě Emila Háchy místo abdikujícího Edvarda Beneše, ale i přijetí ústavního zákona č. 330/1938 Sb. z. a n. ze dne 15. 12. 1938, o zmocnění ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Československé. Tento zákon fakticky a formálně potvrdil zánik samostatné československé ústavnosti a dal vládě právo nahrazovat po dva roky zákony vládními nařízeními a prezidenta zmocnil vydávat dekrety s mocí ústavy. Následné vytvoření samostatného Slovenského státu v březnu roku 1939 a vytvoření Protektorátu Čechy a Morava prakticky již jen zlikvidovalo veškeré pozůstatky ústavního systému 1. republiky. Protektorát se pro vnějšího pozorovatele měl tvářit jako samostatný nezávislý celek, ve skutečnosti byl však zcela podroben dohledu nacistické okupační správy. Došlo k ještě výraznější redukci politických institucí, než tomu bylo v období druhé republiky. První protektorátní vládu v čele s Rudolfem Beranem nahradila již 28. dubna téhož roku vláda vedená Aloisem Eliášem. Po jeho odstranění se staly protektorátní vlády zcela podřízené nacistické správě.

Dne 15. října 1940 byl Edvardem Benešem vydán ústavní dekret prezidenta republiky č. 2/1940 Úř. věst. čsl. (č. 20/1945 Sb.), o prozatímním výkonu moci zákonodárné. Za další zajímavé dekrety z hlediska této práce lze považovat ústavní

⁵⁴ Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V. Ústavní systém České republiky, 4.vyd. Praha : Nakladatelství Prospektrum, 2002, s. 38.

dekret prezidenta č. 11 z 3. 8. 1944, o obnovení právního pořádku: „právem *je jen to, co vycházelo a vychází ze svobodné vůle československého lidu*“ jakož i ústavní dekret prezidenta republiky č. 47/1945 Sb. o Prozatímním Národním shromáždění.

II.2. OBDOBÍ PO SKONČENÍ II. SVĚTOVÉ VÁLKY

Další část tvorby prezidentských dekretů se již vztahuje na období návratu prezidenta Edvarda Beneše do vlasti i do výkonu řádné prezidentské funkce a je počítáno od dubna do října 1945.

První poválečný parlament byl ustaven na základě ústavního dekretu prezidenta republiky o národních výborech a Prozatímním národním shromáždění. Jednokomorové shromáždění vytvořené nepřímými volbami se sešlo 28. října 1945 a pracovalo až do května 1946, kdy se konaly parlamentní volby. Patrně nejvýznamnějším počinem tohoto 300 - členného parlamentu byl akt ratihabice, tj. dodatečného schválení všech ústavních i "běžných" dekretů prezidenta republiky a jejich prohlášení za právní předpisy s ústavní, resp. zákonnou právní silou (ústavní zákon č. 57/1946 Sb., kterým se schvalují a prohlašují za zákon dekrety prezidenta republiky). Téma případného dvoukomorového parlamentu nebylo na pořadu dne - určení definitivní podoby zákonodárné moci mělo být vyhrazeno až novému parlamentu po volbách v květnu 1946.

II.3. OBDOBÍ 1946 - 1948

Nově zvolené jednokomorové Ústavodárné národní shromáždění mělo hlavní cíl - připravit a schválit novou ústavu. Sociální demokraté přišli s návrhem, aby návrh nové ústavy připravil parlamentní výbor, k čemuž dala souhlas i vláda a Ústavodárné národní shromáždění se v říjnu 1946 usneslo na zákonu č. 197/1946 Sb., jímž byl zřízen 36 - ti členný ústavní výbor ze zástupců všech politických stran podle poměrného zastoupení. Sporné body navrhované ústavy se projednávaly celkem na 20 schůzích výboru či na zasedáních Národní fronty. Závěrečná diskuse (včetně řešení nejzávažnějšího problému – státoprávního uspořádání česko-slovenského vztahu) se připravovala na jednání Národní fronty na poslední únorový týden 1948. Kvůli komunistickému převratu se již neuskutečnila a komunisté prosadili svou koncepci ústavy bez ohledu na výhrady opozičních stran a prezidenta, původně již i částečně obsažené v návrhu zpravodaje V. Procházky.⁵⁵

⁵⁵ Kaplan, K., Příprava Ústavy ČSR v letech 1946-1948, Praha : Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 1993, s. 214.

II.4. ÚSTAVA 9. KVĚTNA 1948

Dne 9. 5. 1948 odhlasovalo 246 poslanců Ústavodárného národního shromáždění novou ústavu tzv. Ústavu 9. května jako ústavní zákon č. 150/1948 Sb. - z hlediska předmětu této práce obsahující jednokomorové Národní shromáždění složené z 300 poslanců volených na dobu 6 let.

II.5. ÚSTAVA „SOCIALISTICKÁ“ 1960

Dalším ústavním mezníkem bylo přijetí ústavního zákona č. 100/1960 Sb., tj. Ústava z roku 1960. Na rozdíl od Ústavy 9. května byla Ústava z roku 1960 přijata bez řádné odborné přípravy a měla za cíl proklamativně vyjádřit vítězství reálného socialismu v Československu. Rovněž tato ústava definovala v Čl. 39 a následujících pouze 300členný jednokomorový parlament tj. Národní shromáždění⁵⁶ a ve své základní podobě přes řadu přijatých novelizací vydržela až do konce nadvlády Komunistické strany Československa.

II.6. ÚSTAVNÍ ZÁKON O ČESKOSLOVENSKÉ FEDERACI

Další ústavní změny vyplynuly z nástupu politického „obrození“ v době tzv. „Pražského jara 1968“. V rámci celkového uvolnění se na téma jednání dostaly na povrch i dosud zcela nedořešené vztahy týkající se vzájemných česko-slovenských vztahů. Došlo tedy k přijetí ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, jenž proměnil s účinností od 1. ledna 1969 dosud jednotný stát ve dvoučlenný federativní stát složený z národů českého a slovenského. V souvislosti s federalizací státu byl nově koncipován i jeho zákonodárný orgán, kterým se stalo dvoukomorové Federální shromáždění složené ze Sněmovny lidu a Sněmovny národů. První Federální shromáždění opět nebylo parlamentem vzniklým v přímých volbách: jednokomorové Národní shromáždění se totiž přeměnilo na Sněmovnu lidu a první Sněmovna národů vznikla tak, že do ní Česká národní rada i Slovenská národní rada zvolily ze svého středu poslance, kteří nebyli zároveň členy Národního shromáždění.⁵⁷

Podle ústavního zákona o československé federaci zasedalo ve Sněmovně lidu 200 přímo volených poslanců, přičemž více mandátů bylo rozdělováno podle poměru obyvatelstva ve prospěch České socialistické republiky. Komorou reprezentující oba

⁵⁶ Ústavní zákon ze dne 11. července 1960 č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky

⁵⁷ Suchánek, R. Senát v ústavním systému České republiky, Praha: Univerzita Karlova, 2000, s. 77.

národy tvořící společný stát byla Sněmovna národů skládající se ze 150 poslanců, volených podle principu parity po 75 v každé z členských republik federace. Pro Slováky představovala dvoukomorová struktura Federálního shromáždění skutečnou ústavní jistotu jejich národní rovnoprávnosti.

Ústavní zákon rovněž zakotvil princip majorizace. Tento princip byl uplatňován při hlasování o určitých otázkách ve Sněmovně národů Federálního shromáždění. Aby byl návrh zákona schválen, musel získat absolutní většinu hlasů jak v české, tak slovenské části Sněmovny (poslanců zvolených v příslušné části federace), u ústavních zákonů činila potřebná většina tři pětiny v obou částech. Čl. 42 zákona o československé federaci vypočítával zákony, při jejichž projednávání se uplatňoval zákaz majorizace. Ty vyžadovaly souhlasu nadpoloviční většiny členů obou národních kurií Sněmovny národů. Jednalo se o zákony o státním občanství, o střednědobém národohospodářském plánu, státní rozpočty, daňové, měnové a cenové zákony, zákony v oblasti práce a sociálních věcí, zákony upravující právní poměry příslušníků bezpečnostních sborů apod.

Nepřijaly-li obě komory návrh zákona v identickém znění, mohly se usnést na svolání dohodovacího řízení. Nebyl-li návrh zákona přijat ve shodném znění do 5 měsíců od prvního hlasování, mělo se za to, že byl zamítnut. Znovu mohl být podán až po uplynutí jednoho roku. Dohodovací řízení bylo povinné při neshodě nad podobou zákona o státním rozpočtu. Neúspěch dohodovacího řízení byl fakultativním důvodem rozpuštění Federálního shromáždění prezidentem republiky.

Československý federální bikameralismus se etapově z historického pohledu dělí na období od roku 1969 do roku 1989 a od roku 1990 do roku 1992. První období pro praktickou neexistenci rozdílů mezi oběma sněmovnami - vyjma jejich skladby - nazývá Jan Filip jako „*fiktivní bikameralismus*“, druhý, relativně krátký časový úsek po pádu starého režimu, označuje za „*bikameralismus paralizovaný*“.⁵⁸

Federální bikameralismus skutečně až do roku 1989 neplnil své funkce. Rozhodujícím politickým orgánem nebyl v této době zákonodárny sbor, ale orgány aparátu Komunistické strany Československa, zejména její ústřední výbor v čele s generálním tajemníkem. Ačkoli později byli poslanci obou komor FS voleni přímým

⁵⁸ Filip, J. Ústavní právo II. Brno : Masarykova univerzita, 1994, s. 102.

volebním právem v jednomandátových obvodech, byla až do prvních svobodných voleb r. 1990 podávána jen jednotná kandidátka Národní fronty. Složení obou komor tak bylo v převážné míře rozhodováno orgány ovládanými komunistickou stranou.

II.7 NÁVRHY NOVÉ ÚSTAVY

Přípravy na nový ústavní kodex se objevily v polovině osmdesátých let. Nová ústava měla být základním zákonem společným jak pro federaci, tak pro její obě členské republiky. Tento návrh tzv. „trojjediné“ Ústavy Československé socialistické republiky, České socialistické republiky, a Slovenské socialistické republiky předpokládal, že Československo zůstane "federativním státem dvou rovnoprávných bratrských národů, Čechů a Slováků, který tvoří Česká socialistická republika a Slovenská socialistická republika" (čl. 1 odst. 2). Československá socialistická republika pak měla "ztělesňovat státní jednotu československého lidu - dvou rovnoprávných národů, Čechů a Slováků, a národnostních menšin žijících na jejím území" (čl. 1 odst. 3) a být "dobrovolným státoprávním svazkem" založeným na svrchovanosti a právu na sebeurčení obou národů (čl. 74).⁵⁹

Z hlediska této práce návrh obsahoval definici dvoukomorového Federálního shromáždění, které je v čl. 111 označeno za „představitele svrchovanosti lidu“ a „nejvyšší orgán státní moci“, jakož i „jediný orgán zákonodárný“. Má být tvořeno dvěma komorami, a to Sněmovnou lidu, která svými 200 poslanci zastupuje všechny československý lid, a Sněmovnou národů, která pomocí 150 poslanců (po 75 z každé z republik) vyjadřuje rovnoprávné státoprávní postavení obou republik. Komory jsou usnášeníschopné za přítomnosti nadpoloviční většiny poslanců (v případě Sněmovny lidu), resp. nadpoloviční většiny poslanců z obou republik (Sněmovna národů). K přijetí usnesení je zapotřebí souhlasu nadpoloviční většiny přítomných v obou komorách. Ve vypočtených případech (změna ústavy, volba a odvolání prezidenta, vypovězení války) je třeba souhlasu kvalifikované třípětinové většiny v obou sněmovnách. Navíc je v taxativně vymezených případech ve Sněmovně národů nařízen zákaz majorizace, který k přijetí platného usnesení vyžaduje souhlas nadpoloviční většiny poslanců zvolených v každé z republik.

⁵⁹ Výňatky z poslední pracovní verze návrhu Ústavy Československé socialistické republiky, České socialistické republiky a Slovenské socialistické republiky in Gronský, J. Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa III. 1968 – 1989. Praha : Karolinum, 2000, s. 250.

Po revolučních událostech v listopadu 1989 nebyl tento návrh vzhledem k radikální změně společenských poměrů využit a práce na novém základním zákoně nového státu začínaly znovu a na zcela jiných základech.

II.8. SPOLEČENSKÉ VLIVY OKOLO VZNIKU ÚSTAVY A ZŘÍZENÍ DVOUKOMOROVÉHO PARLAMENTU

Pro vznik české ústavy i následné bikamerální rozložení zákonodárné moci je podstatné blíže popsat i historické souvislosti, které schválení první české ústavy předcházely.

V období po listopadu 1989 se objevilo nejdříve i několik návrhů ústav na federální uspořádání. Nutno zmínit zejména návrh Ústavy Československé federativní republiky prezidenta republiky V. Havla ze 4. března 1991⁶⁰ – předpokládal zejména zřízení Federální rady složené paritně z poslanců České a Slovenské národní rady. Nicméně tento návrh nebyl prezentován jako oficiální zákonodárná iniciativa prezidenta, tudíž nedošlo k jeho projednání, natož pak přijetí.

První stranický návrh ústavy předložilo Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa. Obsahem bylo obnovení Československé republiky v předválečných hranicích jako spolkového státu ze 4 spolkových zemí (Čechy, Morava se Slezskem, Slovensko, Podkarpatská Rus). Zákonodárnou moc by vykonával 320 členný parlament – 200 poslanců v Poslanecké sněmovně a 120 senátorů v Senátu. Dalším návrhem nové ústavy byl návrh skupiny poslanců Federálního shromáždění (R. Battěk, A. Dubček, V. Benda a další) předpokládal částečnou obnovou prvorepublikové koncepce parlamentní republiky. Federální shromáždění se mělo skládat z Poslanecké sněmovny o 200 poslancích (se sídlem v Praze) a ze 100 členného Senátu (se sídlem v Bratislavě) voleného po 50 v každé z republik.

Zajímavé z hlediska této práce je fakt, že Senát měl mít poměrně obsáhlé pravomoci – 30 senátorů mohlo podat návrh na vyjádření nedůvěry federální vládě nebo jejímu jednotlivému členovi, předseda Senátu mohl v době neobsazení funkce prezidenta vykonávat jeho funkci, senátoři mohli podávat interpelace vládě a jejím členům atd..

⁶⁰ Gronský J. Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa IV 1989-1992, vydání první, Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2007, s. 312-375.

+ http://www.nocka.sk/uploads/f1/00/f10048cd8bf4fd680033049867e032f5/19-26_chronologia_no-11-12-2012_internet.pdf

Žádný z výše uvedených návrhů se však vzhledem k politickému vývoji nerealizoval a následné vnitropolitické události, tj. zejména tlak a vůle Slováků osamostatnit se, přinesly zcela nové návrhy, a to jak státoprávního tak i ústavního uspořádání.

V době předcházející konečnému rozpadu společného státu Čechů a Slováků byl, dle mého mínění, prvotní impuls rozdělení na slovenské straně, a to zejména díky propagování názorů a myšlenek slovenského státu z období Hlinkovy vlády na Slovensku představiteli Slovenské národní strany a opětné vzednutí vlny sebeuvědomování se slovenského národa. Následná odezva těchto názorů se projevila v celé slovenské společnosti, a to i v politice vládnoucího Hnutí za demokratické Slovensko Vladimíra Mečiara. Postupná polarizace tohoto slovenského „sebeuvědomování“ se odrazila v jednáních Federálního shromáždění – např. v případě tzv. boje o pomlčku. Tyto vlivy se v další fázi odrazily v nechuti české veřejnosti žít nadále ve společném státě a v obecném pojmání této situace „když chtějí, tak ať si jdou...“. Slováci naopak usilovali o větší reflexi jejich národa a to jak od Čechů, tak i z hlediska Evropy a světa. Faktický stav před konečným rozdělením by se tak při případném lidovém hlasování, dle mého tehdejšího vnímání společenské situace, projevil odmítnutím federálního státu ze strany české veřejnosti.

II.9. PŘÍPRAVA ÚSTAVY ČESKÉ REPUBLIKY

Prvotní zmínka o samostatné české ústavě se objevila již v ústavním zákoně o československé federaci z 27. 10. 1968. Tento ústavní zákon ve svém článku č. 142 odst. 2 přinášel koncepci současného přijetí federální ústavy, jakož i samostatných ústav České i Slovenské republiky, ale ve svém důsledku však nikdy nebyl proveden.

Nutnost přípravy české ústavy tak přinesl až výsledek voleb do Federálního shromáždění a obou národních rad v roce 1992, kdy zejména na území Slovenské republiky zvítězila koncepce národní sebeidentity a samostatného slovenského státu. Na pozadí těchto skutečností se představitelé vítězných republikových stran - Občanské demokratické strany a Hnutí za demokratické Slovensko - dohodly na rozdělení federálního státu k 1. 1. 1993. Slovensko tak urychlilo přípravu své svrchované ústavy a již 17. července 1992 přijala Slovenská národní rada Deklaraci o svrchovanosti Slovenské republiky a dnem 1. září 1992 (nyní slaveno jako státní svátek Slovenské republiky) i Ústavu Slovenské republiky (nabyla účinnosti dne 1. 10. 1992), která ve svém obsahu hovořila pouze o samostatném slovenském státu a neměla již žádné

federální prvky. Česká národní rada byla v přípravě samostatné české ústavy v porovnání se slovenskou stranou poněkud pozadu, protože valná většina politických představitelů jakož i většina občanů skutečnému rozdělení federálního státu nevěřila.

Proto až ve druhé polovině roku 1992 se práce na koncepci české ústavy rozběhly naplno. Usnesením vlády byla ustavena Komise vlády ČR pro přípravu Ústavy ČR,⁶¹ která měla na podobu vládního návrhu patrně největší vliv.

Na základě usnesení předsednictva České národní rady ze dne 13. července 1992 byla zřízena druhá – 13tičlenná parlamentní komise pro přípravu nové ústavy podle zásady poměrného zastoupení (každý člen měl svého náhradníka).⁶²

Připomeňme, jak uvádí Dvořáková „že mnozí z autorů myšlenky o dvoukomorovém parlamentu v naší zemi, mezi něž patřili hlavně Daniel Kroupa a Tomáš Ježek, měli původně velmi zřetelnou představu o specializaci této horní komory. Měla se zabývat soukromým právem a pravidly správného chování, zatímco Sněmovně by zůstalo právo veřejné. Kroupa s Ježkem tuto myšlenku převzali od F. A. von Hayeka a s právníky ve vlastní straně sváděli debaty o tom, zda je taková dělba proveditelná“.⁶³ Mohli se však klidně opřít o filosofy a politické vizionáře dávnější – v tom případě by však vyšlo zřetelněji najevo, že ambicemi jejich projekt přesahuje zkvalitnění legislativy nebo stabilizační pojistku a že vlastně navrhuje vedle zákonodárné, výkonné a soudní ještě jakousi čtvrtou moc ve státě. Jak však zmiňuje R. Suchánek⁶⁴ - na první Ústavě České republiky, která měla být ještě ústavou členského státu federace, se začalo pracovat již záhy po listopadovém převratu. V závěru března 1990 se na státním zámku ve Lnářích uskutečnilo z podnětu tehdejší ministryně spravedlnosti Dagmar Burešové jednání několika českých ústavních činitelů a právních odborníků, jehož předmětem bylo posouzení pojetí budoucí Ústavy ČR.

Návrh, který byl tehdy diskutován, předpokládal místo České národní rady vytvoření Sněmu, který měl být nejvyšším orgánem státní moci a jediným zákonodárným orgánem ČR. Poradním orgánem sněmu měl být Senát složený nejméně z 40 a nejvíce z 60 členů jmenovaných předsedou vlády na dobu 10 let (i s možností opětovného jmenování), a to na návrh předsednictva sněmu. Členové senátu měli být vybíráni z vynikajících představitelů kultury, vědy a společenského života. Senát měl

⁶¹ Usnesení vlády ČR o zřízení Komise vlády ČR pro přípravu Ústavy ČR ze dne 10. 7. 1992, č. 484.

⁶² Zpráva o činnosti předsednictva ČNR 1992 tisk 9 [citováno 11. října 2008].

- http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0009_00.htm .

⁶³ Dvořáková, V., Kunc, J. Senát? Ano! In Kysela, J. Senát v ČR – proč a jaký ?, Praha, 1999, s. 26.

⁶⁴ Suchánek, R. Senát v ústavním systému České republiky, Praha: Univerzita Karlova, 2000, s. 83.

být průběžně doplňován jmenováním nových členů. Jinak měla ustanovení ústavy o poslancích sněmu platit přiměřeně i pro členy senátu.

Základním principem, ve kterém byla obecná shoda, byl princip zachování kontinuity československého a českého státu. Nová ústava tak měla vycházet z těch právních zásad, z nichž vycházela Ústavní listina ČSR z 29. 2. 1920, a které se osvědčily: ...zřídit funkci prezidenta ČR a zachovat tradiční parlamentní systém; parlament ČR by byl složen ze dvou komor s odlišným postavením, volených na různá volební období; v nové Ústavě zajistit důsledné oddělení všech tří mocí (soudní, zákonodárné a výkonné); do Ústavy promítnout přesné rozlišení veřejného a soukromého práva.

Předmětem diskusí byl požadavek, aby ke změně Ústavy bylo třeba souhlasu tří pětin přítomných senátorů tak aby pro každý zásah do ústavního pořádku bylo třeba širší shody než jen na půdě sněmovny. Jak vzpomíná Jiří Vyvadil *„Když se v roce 1992 tvořila Ústava, a byl takový ten klíčový týden jednání ústavně-právního výboru začátkem prosince v Lánech byla v době zrodu Ústavy věnována Senátu tato úvaha: „Senát nechť je vytvořen jako politická nebo právně-politická záklopka možných politických změn.“ Ale je třeba říct, že velmi slabá záklopka. Ale důležitá třípětinová většina všech poslanců nutná ke schválení ústavního zákona, s čímž vládní návrh nepočítal, se do Ústavy dostala jenom proto, že skupina opozičních poslanců, a bylo jich šest, řekla: „Když tam nebude třípětinová většina všech poslanců, my odjíždíme – nemáte Ústavu.“ Dobře, tak se jednalo velmi intenzívně s Václavem Klausem a padlo politické rozhodnutí: „Ano, můžeme souhlasit s třípětinovou většinou všech poslanců.“ Konalo se noční horečné jednání: „Jirko, když tam bude třípětinová většina přítomných senátorů, odejdete?“ V té době jsem byl poslancem ČNR, která se následně transformovala v Poslaneckou sněmovnu. Senát byl něčím tak vzdáleným... Notabene se v té době velmi intenzívně snažily politické špičky z Federálního shromáždění dostat prostřednictvím Prozatímního Senátu do české politiky. Musím proto říci, že ta otázka, odejdete z jednání nebo ne, už nebyla v té zásadní poloze. Nezdálo se mi to sice čisté, zakotvit různé většiny v obou komorách, ale prosím, kvůli tomu opozice odjíždět prostě nebude. A tak je v Ústavě třípětinová většina přítomných senátorů“.*⁶⁵ Rovněž jiný způsob i doba voleb do horní komory byl navrhován pro eliminaci případných extrémních zásahů do ústavního pořádku.

⁶⁵ Vyvadil, J. Poznámky k filozofickému pojetí Senátu. In Kysela, J. Senát v ČR – proč a jaký?, Praha, 1999, s.9.

Pro i proti dvoukomorovému parlamentu se více či méně hlasitě projevovali další politici. Proti Senátu byli sociální demokraté ve svém neúspěšném návrhu Ústavy. Jejich návrh jednokomorového parlamentu ve své důvodové zprávě zdůrazňoval nepříliš úspěšné fungování Senátu v době první republiky, neexistenci šlechty jako nosného prvku druhé komory a stavu České republiky jako unitárního státu bez dalších nejasností v regionálním členění. Vládnoucí politická reprezentace a přední političtí představitelé zvolení do Federálního shromáždění - v protikladu s postojem opozičních stran - usilovali o ustavení druhé parlamentní komory, to jest Senátu. Jako hlavní důvod ke zřízení Senátu bylo dále uváděno to, že jeho existence má zabránit zásadním změnám ústavního systému, plnit kontrolu přijatých zákonů a zároveň měl snížit politické napětí. Vyskytly se však i názory, že Senát má sloužit pro „nezaměstnané politiky z Federálního shromáždění a má jim sloužit jako „politický vejminek“ – viz např. Václav Havel v roce 1992 ve svém vyjádření ze dne 7. 8. 1992 proti zřízení druhé komory: *„Já osobně jsem bezvýhradně na straně oné menšiny, která je pro jednokomorový parlament. Myslím si, že pro začínající stát, nepříliš bohatý, jehož parlament bude nucen poměrně rychle přijmout stovky zákonů a vybudovat prakticky celý nový právní řád, je druhá komora velký luxus. Senát u nás navíc - na rozdíl od jiných demokracií - nemá žádnou smysluplnou tradici: po celou první republiku to bylo mrtvé a zbytečné těleso, jakýsi výměnek pro zasloužilé staré pány, respektive jejich odkladiště“*.⁶⁶

Proto byla jako součást Ústavy přijata myšlenka o ustavení Prozatímního Senátu, který se měl skládat z poslanců Federálního shromáždění. Tento postup by však musel být stanoven ústavním zákonem zakotveným v čl. 39 odst. 4 Ústavy a tedy schválen třípětinovou většinou členů Poslanecké sněmovny. To bylo konkrétně připraveno čl. 106 odst. 2 Ústavy. Nelibostí hlavní české politické strany Občanské demokratické strany (zejména Václava Klause), též poslanců Občanské demokratické aliance (podporující dvoukomorový ústavní systém, ale zároveň nezastoupené ve Federálním shromáždění žádným svým zástupcem) a rovněž tím, že k přijetí tohoto ústavního zákona zavázal zákonodárce sám sebe, aniž by si stanovil jakoukoliv lhůtu k jeho přijetí, však nebyl Prozatímní Senát nikdy naplněn a předpokládaná ústavní norma se stala pouze psaným předpokladem.

Mezi hlavní problémy vzniku české Ústavy patřily dále záležitosti okolo zařazení

⁶⁶ Havel, V., Několik poznámek na téma české ústavy. Nepublikováno, archiv PS, karton 4, str. 5 – 6.

Listiny základních práv a svobod do ústavního pořádku a strukturální ustavení Parlamentu České republiky. Opoziční strany trvaly na zachování samostatné Listiny základních práv a svobod a nezačleňování jejího znění do textu nové ústavy. Při dopracovávání návrhu textu Ústavy tak byla zohledněna vzájemná dohoda politických reprezentací o vytvoření Senátu a zachování dosavadního textu Listiny základních práv a svobod. Začlenění Senátu jako druhé parlamentní komory do Ústavy tak bylo ve své podstatě politickým kompromisem. Jak k této věci uvádí J. Kysela: „...*Zjistit přesně, kdo první vyslovil požadavek na zřízení dvoukomorového parlamentu v samostatné České republice, se zřejmě nepodaří; budeme nejspíše odkázáni pouze na memoárovou literaturu*“.⁶⁷ Text ústavy a text Listiny tím tvoří takzvaný dvojjediný ústavní celek. Konečný text Ústavy byl přijat Českou národní radou 16. 12. 1992, i když v průběhu jednání a hlasování o pozměňovacích návrzích nebylo do poslední chvíle jasné, zda bude do vzniku nového státu vůbec schválen. Naplňování samotného schváleného textu Ústavy však trvalo několik následujících let, tj. mezi nenaplněná ustanovení od počátku platnosti Ústavy patřilo např. zřízení vyšších územně samosprávných celků, referendum, či předmětné vytvoření Senátu. Volby do „normálního“ Senátu tak byly o několik let pozdrženy.

⁶⁷ Kysela, J. Senát parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu, Praha, 2000 s. 101.

III. ÚSTAVNÍ VYMEZENÍ SENÁTU V ÚSTAVĚ ČESKÉ REPUBLIKY A JEHO POSTAVENÍ JAKO ORGÁNU MOCI ZÁKONODÁRNÉ

III.1. ÚSTAVNÍ SYSTÉM ČESKÉ REPUBLIKY

Nejdůležitějším základem ústavního systému novodobé České republiky je Ústava České republiky přijatá dne 16. 12. 1992 Českou národní radou a vyhlášená ve Sbírce zákonů ČR jako č. 1/1993 Sb., s účinností od 1. 1. 1993. V celé, více než tisícileté historii českého státu je to první ústava České republiky jako samostatného a mezinárodně uznávaného státu.

Mezi další základní zákony ústavního pořádku České republiky dále patří zejména Listina základních práv a svobod (schválená Federálním shromážděním České a Slovenské Federativní Republiky 9. 1. 1991 a publikovaná ve Sbírce zákonů ČSFR s uvozovacím ústavním zákonem pod č. 23/1991 Sb. a znovu vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady 16. 12. 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky a publikovaná ve Sbírce zákonů pod č. 2/1993 Sb.). Mezi další – byť měly jen dočasný význam - dále patří ústavní zákon České národní rady z 15. 12. 1991 č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR a ústavní zákon České národní rady z 22. 12. 1992 č. 29/1993 Sb., o některých dalších opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR.

III.2. ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY A JEJÍ PRINCIPY

*„Lid je zdrojem veškeré státní moci;
vykonává ji prostřednictvím orgánů
moci zákonodárné, výkonné a soudní“
(čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR)*

Výkon státní moci v ústavním systému České republiky je založen na principu dělby moci. Čl. 2 odst. 1 Ústavy České republiky (Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky) zmiňuje tři typy orgánů státní moci - orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní.

Moc zákonodárná je upravena v hlavě druhé Ústavy. Jediným orgánem moci zákonodárné v České republice je Parlament, který je tvořen dvěma komorami, a to Poslaneckou sněmovnou a Senátem (čl. 15 Ústavy). Jediný Parlament je tak v České republice oprávněn přijímat ústavní a jiné zákony.

Zatímco oblast moci zákonodárné a soudní je Ústavou blíže vymezena (Parlament schvaluje ústavní a jiné zákony, soudy jsou orgány pro ochranu ústavnosti, práv osob a rozhodování o vině a trestu za trestné činy), oblast moci výkonné Ústava blíže nedefinuje. Úlohou výkonné moci je především provádět zákony, jimiž je sama vázána, to znamená uvádět je v život, a to zejména prostřednictvím nařizovací pravomoci vlády. Obecně se pak dá říci, že do sféry výkonné moci spadá vše, co není vyhrazeno moci zákonodárné a soudní.⁶⁸

Princip dělby moci v našem ústavním systému však nelze chápat ve smyslu absolutní nezávislosti a oddělenosti jedné moci od druhé. Ústava obsahuje celou řadu mocenských a kontrolních mechanismů, jimiž může jedna moc zasahovat do druhé. Ve vztahu k vládě je to pak především Ústavou zakotvený princip odpovědnosti vlády Poslanecké sněmovně a dále pak pravomoc Ústavního soudu rušit nezákonné právní předpisy vydávané vládou a ministerstvy. Princip dělby moci by tak ve své podstatě měl zamezit pro demokratické systémy vlády nežádoucí koncentraci mocí v rukou jednoho orgánu.

Veškerá státní moc, tj. moc ovlivňovat chování osob na základě státního monopolu legitimních donucovacích prostředků, musí vycházet alespoň zprostředkovaně z lidu a právě jménem lidu státní orgány svou moc vykonávají.

Lid je zdrojem státní moci ve svém celku a je vyloučeno, aby si určitá část lidu některou moc svévolně přivlastnila a ani žádná část lidu nemůže být ze svého Ústavou zaručeného podílu na moci vyloučena. Prostředkem uplatňování moci lidu jsou v ústavním systému především svobodné volby do obou komor Parlamentu konané na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva (čl. 18 Ústavy).

III.3. POSLANECKÁ SNĚMOVNA A SENÁT

Volený Parlament je představitelem moci zákonodárné v České republice. Jeho právní zakotvení je obsaženo jednak v hlavě druhé Ústavy ČR, jednak v prováděcích

⁶⁸ viz např. Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky, komentář, Praha, 1997; Klokočka, V. Ústavní zřízení České republiky, Praha : Vyšehrad, 1997, s. 26 a n.

předpisech. Parlament ČR je tvořen dvěma komorami - Poslaneckou sněmovnou a Senátem.

Bikameralismus českého parlamentu vychází z historické tradice dvoukomorovosti československého parlamentu 1. republiky z let 1920 až 1938. Je naopak odlišný od dvoukomorovosti bývalého Federálního shromáždění Československé socialistické republiky z období 1969 – 1992. To bylo ustaveno na základě federativního principu společného státu Čechů a Slováků. Jedna komora = Sněmovna lidu, byla volena na základě rovného volebního práva a druhá komora = Sněmovna národů, byla obsazena na rovném postavení obou republik a stejném početním zastoupení.

Volby do obou komor se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Do každé komory však tyto volby probíhají na základě odlišného volebního systému - do Poslanecké sněmovny na základě poměrného zastoupení a do Senátu na základě systému většinového. Poslanecká sněmovna má 200 poslanců, její volební období je čtyřleté. Senátorů je 81 a jsou voleni na dobu šesti let s tím, že každé dva roky se jich volí třetina.

Schvalování návrhů zákonů je výlučnou a bezesporu nejdůležitější pravomocí Parlamentu jako orgánu moci zákonodárné. Návrh zákona nejdříve schválí Poslanecká sněmovna nadpoloviční většinou přítomných poslanců a poté jej bez zbytečného odkladu (čl. 45 Ústavy ČR) postoupí Senátu. Ten působí jako tzv. „legislativní filtr“ a musí jej projednat do 30 dnů. Svým usnesením může zákon schválit, zamítnout či vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, nebo výslovně vyjádřit vůli se návrhem zákona nezabývat. K přijetí každého z uvedených usnesení je potřeba nadpoloviční většiny přítomných senátorů. Nepřijme-li Senát usnesení ve lhůtě do třiceti dnů od jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou, platí, že je návrh zákona přijat. Zamítne-li Senát návrh zákona, popř. jej vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, hlasuje o něm za podmínek stanovených Ústavou Poslanecká sněmovna znovu (blíže čl. 39 a násl. Ústavy a zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny). Pro přijetí je nutná nadpoloviční většina všech poslanců (tedy nejméně 101). Pokud jej vrátí s pozměňovacími návrhy, poslanci hlasují o senátní verzi. K přijetí stačí prostá většina přítomných poslanců. Pokud se senátním zněním poslanci nesouhlasí, hlasují znovu o tom znění, které předložili Senátu. Ke schválení je nutná nadpoloviční většina všech poslanců. Senát se nevyjadřuje k zákonu o státním rozpočtu a ke státnímu závěrečnému

účtu. Naopak souhlas obou komor je podle čl. 40 Ústavy nutný například k přijetí volebního zákona (upřesnění pojmu volební zákon - viz dále v této práci).

Odlišný je postup při schvalování návrhů ústavních zákonů a souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v čl. 10a odst. 1 Ústavy. Tyto návrhy musí být schváleny oběma komorami Parlamentu a k jejich přijetí je nutný souhlas třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů.

Středem politického života je Poslanecká sněmovna. Je to právě tato komora, která vyjadřuje důvěru vládě a schvaluje rozpočet.

III.4. SENÁT A PREZIDENT REPUBLIKY

Společný prvek pro členy Senátu a funkci prezidenta republiky lze nalézt v čl. 57 odst. 1, který stanoví, že „*prezidentem republiky může být zvolen občan, který je volitelný do Senátu*“. Toto omezení tak zdůrazňuje význam výkonu funkcí senátora i prezidenta (jakož i soudce Ústavního soudu) z hlediska zkušeností i obecné vážnosti.

Dalším vzájemným vztahem Senátu a prezidenta republiky je dále právo Senátu dávat souhlas se jmenováním soudců Ústavního soudu prezidentem republiky. Toto oprávnění vyplývá z čl. 84 odst. 2 Ústavy ČR. Jak k tomu stanoví § 6 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, není-li tento souhlas dán Senátem do 60 dnů poté, co o něj prezident republiky zažádal, má se za to, že k jmenování soudce byl souhlas Senátu dán.

Je-li rozpuštěna Poslanecká sněmovna, může Senát ve věcech, které nesou odkladu, přijímat zákonná opatření. Ta se nesmějí týkat státního rozpočtu a státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy. Vůči zákonnému opatření nemá prezident republiky právo žádného suspenzivního veta.

Prezident republiky uplatňuje své taxativně vymezené pravomoci uvedené v čl. 62 a 63 Ústavy. Vzhledem ke skutečnosti, že některá rozhodnutí učiněná v rámci pravomocí prezidenta republiky jsou nezbytná pro řádný chod demokratické společnosti (jedná se např. o pravomoc vyhlášovat volby do obou komor Parlamentu a tedy i do Senátu podle čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy), vyvstává otázka, zda rozhodovací pravomoci prezidenta republiky v sobě zahrnují i jeho povinnost činit určitá rozhodnutí právě v těchto Ústavou a zákonem určených situacích. Prezident republiky se ve svém slibu zavazuje k zachovávání Ústavy a zákonů a zastávání úřadu v zájmu všeho lidu (čl. 59 Ústavy). Podle mého názoru však právě z tohoto článku taková povinnost vyplývá.

V politickém vývoji demokratického státu může však dojít i k takové situaci, kdy úřad prezidenta republiky není nikým vykonáván. Ústava předvídá případy, kdy se úřad hlavy státu uvolní a nový prezident není ještě zvolen, nebo nesložil slib a dále případy, kdy prezident republiky nemůže svůj úřad ze závažných důvodů vykonávat a obě komory Parlamentu se na tom usnesou. Za těchto okolností se projevuje silné postavení předsedy vlády, neboť je jedním z ústavních činitelů, na které přechází výkon části funkcí, které jinak přísluší prezidentu republiky. Předsedovi vlády připadá výkon těch pravomocí, které podléhají kontrasignaci. Novelou Ústavy tj. přijetím ústavního zákona č.1/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č.1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů,⁶⁹ se jimi stalo i vyhlásování voleb do obou komor Parlamentu a jmenování a povyšování generálů. Před přijetím tohoto ústavního zákona výkon těchto funkcí nepříslušel za daných okolností nikomu.

Část dalších pravomocí přechází pak na předsedu Poslanecké sněmovny. V době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, však přecházejí do rukou předsedy Senátu a uplatňuje se jeho existence jako garanta ústavní a legislativní kontinuity.

Část pravomocí však není ústavou řešena a není tak vykonávána nikým - kromě výše zmíněných rozhodnutí nepřísluší nikomu právo jmenovat předsedu a místopředsedu Nejvyššího soudu, a právo vrátit Parlamentu přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního.⁷⁰

V případě rozpuštění Poslanecké sněmovny je tato problematika sice částečně řešena právem Senátu přijímat za jistých podmínek zákonná opatření (čl. 33 Ústavy), toto ustanovení však zdaleka nepokrývá všechny aspekty možné ústavní krize, které by mohly absencí rozhodnutí o vyhlášení voleb vyvstat. De lege ferenda by tedy bylo vhodné svěřit výkon zmíněné pravomoci za daných okolností některému ústavnímu činiteli, nejspíše pak předsedovi vlády či přímo předsedovi nerozpustitelného Senátu. Tyto návrhy již předpokládá i Usnesení vlády České republiky ze dne 3. června 2015 č. 412 k návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁹ viz čl. 66 ve znění ústavního zákona č.1/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č.1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁰ viz např. Hendrych, D., Svoboda, C., a kolektiv, Ústava České republiky. Komentář. C. H. Beck, Praha 1997, s. 99 a n.

III.5. SENÁT (RESP. PARLAMENT) A VLÁDA

Pro vztah vlády a Parlamentu je charakteristická ústavní odpovědnost vlády Poslanecké sněmovně, která je zakotvena v čl. 68 odst. 1 Ústavy. Tato odpovědnost vlády je vyjádřena v její závislosti na této komoře Parlamentu, kterou žádá o vyslovení důvěry a která jí také může z vlastního podnětu vyslovit nedůvěru.

Na Senátu je vláda nezávislá, ústavní odpovědnost vlády této komoře Parlamentu právně zakotvena není. Senátoři nemohou - na rozdíl od Senátu prvorepublikového - interpelovat členy vlády, nerozhodují o důvěře či nedůvěře vládě a nemohou zřizovat vyšetřovací komise. Právo interpelace, tj. právo klást kvalifikovaný dotaz v oboru působnosti člena vlády, tak náleží pouze Poslanecké sněmovně.

K této problematice uvádí např. Vít Schorm: „*Kdyby byla vláda odpovědná i Senátu, vymezovali by se senátoři mnohem výrazněji vůči vládní politice, tedy politice většiny Poslanecké sněmovny. Protože tomu tak není, mohou si senátoři dovolit vystupovat poněkud nezávisleji; jejich věcný názor bude slyšen, zároveň však neohrozí vládu a její politiku. I ostrá veřejná diskuse v Senátu nebude moci být vnímána jako výraz nedůvěry ve vládu, zatímco se možná stejná diskuse odehrává za zavřenými dveřmi poslaneckých klubů. Proto absence vazby na vládu dává senátorům velikou svobodu slova na půdě Parlamentu. To není pro demokracii bez významu.*“⁷¹

Právo interpelovat vládu a její členy mají nejen jednotliví poslanci, ale i skupina poslanců, orgán Sněmovny, popř. Poslanecká sněmovna jako celek. Na interpelaci má člen vlády povinnost odpovědět do třiceti dnů od jejího podání. Interpelace se musí vztahovat k oboru působnosti vlády, resp. jejího člena, není tedy možné klást jakékoli dotazy. Interpelace mohou být podávány ústně nebo písemně. Institut poslanecké interpelace a formu jejího podávání a zodpovídání blíže upravuje zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (§§ 110 až 112).

Přímo volená druhá komora Parlamentu – Senát – se vzhledem ke znění české Ústavy k rozpočtovým zákonům ani nevyjadřuje. Ústava České republiky participaci Senátu na projednávání státního rozpočtu paušálně vylučuje.

Senátu vláda neodpovídá ani tehdy, byla-li Poslanecká sněmovna rozpuštěna a Senát v jistém směru nahrazuje její funkci. Mimořádně významné je oprávnění Senátu přijímat na návrh vlády zákonná opatření v záležitostech, které nesou odkladu, dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny. Ta se nesmějí týkat státního rozpočtu

⁷¹ Schorm, V. Senát českého Parlamentu – jedna z obětí institucionální nerovnováhy. In Kysela, J. Senát v ČR – proč a jaký?, Praha, 1999, s. 48.

a státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy. Vůči zákonnému opatření nemá prezident právo suspenzivního veta, nová sněmovna je však musí svým usnesením na své první schůzi potvrdit, jinak pozbývá další platnosti.

Tzv. euronovelou Ústavy⁷² - přijatou v reakci na přistoupení České republiky k Evropské unii – byly do Ústavy zakomponovány i nové články 10a a 10b. Článek 10a upravuje podmínky přenesení pravomoci na mezinárodní organizaci nebo instituci, přičemž v souvislosti s otázkami, jež souvisejí se závazky vyplývajících z členství v takovém subjektu, je založena povinnost vlády informovat Parlament a právo komor parlamentu se k tomuto vyjádřit (čl. 10b). Z tohoto důvodu a pro uplatnění těchto práv došlo i k přijetí nových ustanovení §119a - §119h jednacího řádu Senátu⁷³, které byly následně novelizovány a rozšířeny (v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství) o § 119i - 119s⁷⁴ - blíže viz též str. 86 této práce.

Vztah Parlamentu a tedy i Senátu vymezuje i ustanovení čl. 43 Ústavy, který upravuje otázky bezpečnosti republiky. Původní znění tohoto článku bylo nahrazeno Ústavním zákonem č. 300/2000 Sb.⁷⁵ souvisejícím s našimi povinnostmi plnit konkrétní závazky vyplývající z členství České republiky v Organizaci Severoatlantické smlouvy a reflektuje aktualizaci otázek souvisejících s vysíláním ozbrojených sil, pobytem spojeneckých sil v České republice, participací republiky na obranných systémech mezinárodních organizací a také rozdělení kompetencí mezi vládu a parlament v těchto otázkách. Odrazem této novely Ústavy je i nynější „Část patnáctá - *Jednání ve věcech bezpečnosti České republiky*“ v jednacím řádu Senátu.⁷⁶

III.6. SENÁT A ÚSTAVNÍ SOUD

Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů. Jeho úkolem je zejména chránit ústavnost, základní práva a svobody vyplývající z Ústavy, Listiny základních

⁷² Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, v platném znění

⁷³ Zákon č. 172/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění zákona č. 78/2002 Sb.,

⁷⁴ Zákon č. 162/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů a zák. č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁵ Ústavní zákon č. 300/2000 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky v platném znění.

⁷⁶ Zákon č. 172/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění zákona č. 78/2002 Sb.,

práv a svobod a dalších ústavních zákonů České republiky a garantovat ústavní charakter výkonu státní moci. Přísluší mu i další kompetence, jako je rozhodování v některých věcech týkajících se volebního práva a posuzování souladu mezinárodních smluv s Ústavou před jejich ratifikací.

Ústavní soud je tvořen patnácti soudci, kteří rozhodují ve čtyřech tříčlenných senátech nebo v plénu; některá procesní rozhodnutí svěřuje zákon i jednotlivým soudcům (např. odmítnutí návrhu, je-li opožděný nebo nepřipustný). Soudce Ústavního soudu jmenuje se souhlasem Senátu Parlamentu prezident republiky na dobu deseti let, přičemž opakování mandátu Ústava nezakazuje. Předsedu a dva místopředsedy Ústavního soudu jmenuje prezident republiky samostatně z řad soudců Ústavního soudu.

Soudcem Ústavního soudu se může stát bezúhonný občan České republiky, který je volitelný do Senátu Parlamentu (tzn. má nejméně 40 let), získal vysokoškolské právnické vzdělání a byl nejméně deset let činný v některém právnickém povolání; nemusí jít tedy o kariérního soudce obecního soudu. Stejně tak jako v případě soudců obecních soudů není funkce soudce Ústavního soudu slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu či s jinou funkcí ve veřejné správě ani s jakoukoliv jinou placenou funkcí nebo výdělečnou činností. Kromě toho soudce Ústavního soudu nesmí být členem žádné politické strany nebo hnutí.

Senát je v současné době ve vztahu k Ústavnímu soudu - na rozdíl od Poslanecké sněmovny - nadán ještě jednou významnou pravomocí. Má podle čl. 65 odst. 2 Ústavy právo vznést k Ústavnímu soudu žalobu na prezidenta republiky pro velezradu. Skutková podstata velezrady byla vymezena až v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů,⁷⁷ a to jako jednání prezidenta směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu. Trestem za velezradu může být pouze ztráta prezidentského úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt. Podání žaloby Ústavnímu soudu proti prezidentu republiky pro velezradu, je v současné době v působnosti Senátu podle čl. 65 odst. 2 Ústavy. Jedinečný charakter této věci vyžaduje zvláštní úpravu projednávání.

Stanoví se procedura, která má zajistit, aby ústavní nástroj - podání žaloby proti prezidentu republiky, byl reálně uplatnitelný, ale zároveň, aby nedocházelo k jeho účelovému zneužívání. Stanoví se proto, že k vyvolání jednání Senátu ve věci ústavní

⁷⁷ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů,

žaloby se musí spojit nejméně jedna třetina všech senátorů. Zároveň takový návrh nemohou senátoři, kteří jej v Senátu podali, vzít zpět.⁷⁸

Návrh na podání ústavní žaloby má splňovat náležitosti, které by měla podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu splňovat i vlastní žaloba podávaná Senátem tomuto soudu. Před projednáváním v Senátu se návrhem žaloby zabývá pouze organizační výbor, jako formálně i politicky hlavní orgán Senátu, který pak přednese Senátu své doporučení návrh schválit nebo zamítnout. Jiné usnesení není přípustné. Jednání Senátu je povinně neveřejné, což je vyvažováno obligatorním stanovením způsobu hlasování - veřejné podle jmen. Pro zpětvzetí již schválené, resp. podané žaloby se vyžaduje obdobný postup, jaký vedl k jejímu schválení (podání). Ustanovení § 138 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, tj. o zastupování Senátu v řízení o žalobě před Ústavním soudem, stanoví, že za Senát jedná jeho předseda nebo osoba, kterou tím Senát pověří. Takovou osobou nemusí být senátor.⁷⁹

Změnu týkající se ustanovení článku 65 Ústavy přineslo přijetí změn Ústavy provedených ústavním zákonem č. 71/2012 Sb. s účinností od 8. března 2013. Byla rozšířena možnost ústavněprávního postihu prezidenta tak, aby vedle velezrady mohl být prezident stíhán i pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku. Skutková podstata ústavněprávního deliktu velezrady je tedy od účinnosti tohoto ústavního zákona definována přímo v Ústavě, namísto předchozí koncepce, kdy byla velezrada vymezena v zákoně o Ústavním soudu a kdy bylo možné její obsah modifikovat „běžným“ zákonem. Samotná definice velezrady se však oproti předchozímu právnímu stavu podle zákona o Ústavním soudu nezměnila. Co se rozumí hrubým porušením Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, Ústava nedefinuje a ponechává posouzení této otázky na Ústavním soudu. Trestem, resp. ústavněprávní sankcí, za velezradu nebo za hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku může (nikoliv však musí) být pouze ztráta prezidentského úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt.

Tímto ústavním zákonem byla provedena i změna ustanovení o přijetí návrhu ústavní žaloby Senátem - nově je třeba souhlasu třípětinové většiny přítomných

⁷⁸ §137 odst. 1 a 3 zákona č. 172/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění zákona č. 78/2002 Sb., jednacího řádu Senátu

⁷⁹ Klíma, K. Ústavní právo. Praha : Agentura Krigl : Bohemia Iuris Kapitál ,1997, s. 333.

senátorů. Do procedury zahájení ústavněprávního postihu prezidenta byla nově zapojena i Poslanecká sněmovna, neboť k podání ústavní žaloby Senátu proti prezidentu k Ústavnímu soudu je nyní nezbytný její souhlas. To je rovněž odůvodněno závažností takového návrhu a zájmem na zdůraznění výjimečnosti daného druhu řízení. K přijetí souhlasu Poslanecké sněmovny s podáním ústavní žaloby bude třeba souhlasu rovněž ústavní většiny, tj. třípětinové většiny všech poslanců. Aby se předešlo destabilizaci České republiky tím, že návrh Senátu bude Poslaneckou sněmovnou projednáván nepřiměřeně dlouho, byla schválena maximální propadná lhůta, během níž musí Poslanecká sněmovna takový návrh projednat, a její marné uplynutí je spojeno s fikcí nesouhlasu Poslanecké sněmovny s návrhem. Mělo by tedy platit, nevysloví-li Poslanecká sněmovna souhlas do tří měsíců ode dne, kdy o něj Senát požádal, že souhlas Poslanecké sněmovny ke stíhání prezidenta v rámci impeachmentu nebyl dán. Konstrukce fikce nesouhlasu se jevila předkladatelům jako vhodnější oproti opačné konstrukci fikce souhlasu. Fikce souhlasu nebyla zvolena z důvodu, aby případnými obstrukcemi sněmovní menšiny nebylo možné docílit podání ústavní žaloby proti prezidentu, která by neměla oporu ve vůli sněmovní většiny, a tím destabilizovat politickou situaci uvnitř i navenek České republiky.⁸⁰

De lege ferenda resp. v připravované novele Ústavy ve znění schváleném vládou České republiky⁸¹ je navrhováno (bude popsáno v této práci dále), že výše zmíněná pravomoc výhradnosti Senátu podávat k Ústavnímu soudu žalobu na prezidenta republiky pro velezradu odpadne a bude o tuto pravomoc posílena i role Poslanecké sněmovny.

Ve věci ukládání sankcí je stávající právní úprava poněkud nejednotná. Zatímco Ústava Ústavnímu soudu pouze stanoví možnost uložit za ústavní delikt výše uvedené sankce, zákon o Ústavním soudu hovoří o ztrátě prezidentského úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt, jakmile je vyhlášen nález, kterým bylo ústavní žalobě vyhověno.

⁸⁰ Poslanecká sněmovna ČR, 2011, tisk č. 415 - Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, II. Zvláštní část, str. 12-13

⁸¹ Usnesení vlády České republiky ze dne 3. června 2015 č. 412 k návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., ústavního zákona č. 300/2000 Sb., ústavního zákona č. 395/2001 Sb., ústavního zákona č. 448/2001 Sb., ústavního zákona č. 515/2002 Sb., ústavního zákona č. 319/2009 Sb., ústavního zákona č. 71/2012 Sb. a ústavního zákona č. 98/2013 Sb., - <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2015-06-03>

Mezi další významné pravomoci Senátu, ve vztahu k Ústavnímu soudu, patří dále právo dávat souhlas se jmenováním soudců Ústavního soudu prezidentem republiky podle čl. 84 Ústavy a rovněž souhlas s případy jejich trestního stíhání.

Tato práva spočívají v tom, že žádost prezidenta o vyslovení souhlasu musí být zařazena na program nejbližší schůze Senátu a Senát se k ní usnese ve lhůtě šedesáti dnů (§ 140 odst. 2 zákona o jednacím řádu Senátu). Zákon o Ústavním soudu, ve svém § 6 odst. 2 totiž stanoví, že není-li souhlas Senátu dán do 60 dnů poté, kdy si jej prezident vyžádal, jen proto, že o této věci Senát nehlasoval, platí, že k jmenování soudce Senát souhlas dal.

Český ústavodárce vyšel při tvorbě norem upravující způsob jmenování soudců Ústavního soudu ČR z americké právní úpravy jmenování soudců federálních soudů⁸², což, jak uvádí E. Wagnerová, není u evropských států obvyklé⁸³. Výběr vhodných kandidátů na funkci soudce Nejvyššího soudu USA je úkolem patnáctičlenné Komise pro federální soudnictví Americké právní komory. Ta po provedení výběru a zhodnocení jednotlivých kandidátů zasílá seznamy s kandidáty generálnímu návladnímu, který je členem prezidentova kabinetu a ten je předkládá prezidentovi.

V otázce výběru kandidátů na české ústavní soudce je nutno zdůraznit téměř úplnou diskreci prezidenta při výběru soudce. Ve výběru je omezen jenom ustanovením Ústavy, které stanoví minima pro soudce Ústavního soudu, a politickou konstelací v Senátu. Prezident je prost povinnosti jakýchkoli konsultací ohledně výběru, a to jak s odbornou veřejností, tak i s politickými špičkami. V období prezidenta Václava Havla pak prezidentskou Kanceláří byly osloveny právnické fakulty, profesní komory a odborná pracoviště, aby navrhovala jména možných kandidátů, které prezident následně navrhoval Senátu ke zvolení. Zvyk, který se vyvinul během úřadu prezidenta Václava Klause, jsou návštěvy kandidáta jednotlivých senátorských klubů. Senátoři, kteří nejsou členy odpovědných výborů, tak mají jedinečnou šanci se s kandidátem osobně setkat a dozvědět se o něm více. Zároveň se jedná o neformální setkání, ze kterého není pořizován veřejně dostupný záznam, takže senátoři mohou řešit citlivější otázky. Oblasti hovoru se převážně směřují na osobní úroveň kandidátů, jejich minulost či osobní vlastnosti. Prezident Klaus si rovněž ustavil devatenáctičlenný „konzultační sbor“ právníků, jehož prací bylo mimo jiné vybírat vhodné kandidáty na soudce

⁸² Blahož, J. Soudní kontrola ústavnosti srovnávací pohled. Praha : ASPI Publishing, s.r.o. 2001, str. 72

⁸³ Wagnerová, E. Ústavní soudnictví. Praha : Linde Praha a.s. - Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 1996, str. 36

Ústavního soudu. Prezident Miloš Zeman si naopak vytvořil poradní sbor tvořený předsedou Ústavního soudu, předsedkyní Nejvyššího soudu, předsedou Nejvyššího správního soudu, Nejvyšším státním zástupcem a Veřejným ochráncem práv.⁸⁴

Velmi diskutovanou otázkou - pravidelně se vracející při končení mandátů ústavních soudců – je otázka délky jejich funkčního období i forma jejich jmenování. Např. bývalý děkan Právnické fakulty Univerzity Karlovy A. Gerloch dlouhodobě kritizuje dlouhé funkční období ústavních soudců. „*Neměl to být soud jednoho prezidenta,*“ upozornil např. na semináři studentského spolku Common Law Society⁸⁵ s tím, že desetileté funkční období soudců přesně kopíruje dvě funkční období českých prezidentů. A. Gerloch doporučoval při komentování nerealizovaného vládního návrhu ústavních změn změnu čl. 84 odst. Ústavy ČR tak, že by ústavní soudci byli jmenováni na dobu devíti let a každé tři roky by byla jmenována jedna třetina ústavních soudců.⁸⁶ Jinak časově určená postupnější obměna by mohla být politicky nezávislejší a mohla by mít příznivý vliv na vývoj právních názorů tohoto orgánu

Podle A. Gerlocha by se rovněž na výběru soudců Ústavního soudu mělo podílet více orgánů než je tomu dosud, kdy ústavní soudce jmenuje prezident se souhlasem Senátu. „*Podle mě by bylo daleko lepší, aby soudce jmenovalo více ústavních orgánů, a to nezávisle na sobě. Optimální model bych viděl při patnácti soudcích tak, aby tři jmenoval prezident republiky, tři Senát, tři Poslanecká sněmovna a po třech Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud,*“ uvedl A. Gerloch na výše zmíněném semináři.⁸⁷ Tento princip by se tak mohl podobat způsobu jmenování soudců Ústavního soudu v období 1. čs. republiky stanoveném v čl. III v Ústavní listině z roku 1920 : „Ústavní soud skládá se ze sedmi členů. Po dvou členech vysílá do něho nejvyšší soud správní a nejvyšší soud ze sebe. Ostatní dva členy a předsedu jmenuje prezident republiky.“⁸⁸

Úprava projednávání žádosti orgánu činného v trestném řízení o vyslovení souhlasu Senátu k trestnímu stíhání soudce Ústavního soudu, jakož i postup v případě obdržení oznámení o zadržení soudce Ústavního soudu (§ 141 zákona o jednacím řádu Senátu) navazuje na ústavní úpravu imunity těchto osob - čl. 86 Ústavy. Plnění

⁸⁴ Sládeček, V., Mikule, V. / Suchánek, R., Syllová J. Ústava české republiky. Komentář. 2. vydání. Praha C.H.Beck, 2016, str. 927

⁸⁵ <http://www.society.cz/akce/role-ustavniho-soudu-v-pravnim-systemu-cr>

⁸⁶ Sládeček, V. Ústavní soudnictví. 2. vydání. Praha C.H.Beck, 2003, str. 53

⁸⁷ <http://www.society.cz/akce/role-ustavniho-soudu-v-pravnim-systemu-cr>

⁸⁸ Zákon ze dne 29. února 1920 č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky

zpravodajské funkce při projednávání souhlasu k trestnímu stíhání soudce Ústavního soudu Senátem je svěřena výslovně mandátovému a imunitnímu výboru.

Oznámením o zadržení předsedovi Senátu pokládá orgán činný v trestním řízení otázku, zda lze zadrženého soudce Ústavního soudu předat soudu společně s přípustností trestního stíhání, tj. doručením o usnesení zahájení trestního stíhání se zahajuje trestní stíhání proti konkrétní osobě. O podmíněné (prozatímní) trestní stíhání se jedná proto, že teprve Senát s konečnou platností rozhodne o přípustnosti trestního stíhání soudce Ústavního soudu. Orgán činný v trestním řízení je povinen oznámit zadržení soudce Ústavního soudu předsedovi Senátu ihned. Opačné zjištění by znamenalo okamžité propuštění zadrženého na svobodu. Případnou potřebu trestního stíhání takto propuštěného soudce by pak policejní orgán řešil žádostí o souhlas Senátu s trestním stíháním.

Ústavní soud rovněž v několika případech rozhodoval o opravném prostředku proti rozhodnutí, že některý kandidát nebyl zvolen senátorem. Jeden případ se týkal Dagmar Lastovecké po volbách v roce 1998. Ústavní soud 18. 2. 1999 rozhodl, že Dagmar Lastovecká byla v listopadu 1998 v obvodu Brno-město zvolena. Opravný prostředek k Ústavnímu soudu podala Občanská demokratická strana poté, co Nejvyšší soud vyhověl stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení podané Českou stranou sociálně demokratickou v důsledku údajného porušení pravidel volební kampaně ze strany kandidátky jejím vystoupením v médiích v zákonem předepsaném předvolebním „48 hodinovém klidu“, na základě čehož jí Senát její mandát neověřil.

Další případ se v roce 2005 týkal Jana Nádvorníka.⁸⁹ V obou případech Ústavní soud posuzoval vliv porušení pravidel volební kampaně na výsledek voleb a v obou případech Ústavní soud na rozdíl od Nejvyššího soudu resp. Nejvyššího správního soudu, upřednostnil právo volit a být volen před případnou restrikcí volební kampaně ze strany volebního soudnictví.

Poslední podobnou kauzou se Ústavní soud zabýval v případě ne/zvolení Ivany Cabrnachové – kandidující za Stranu zelených a Renaty Sabongui kandidující v doplňovacích senátních volbách 2014 za Koalici TOP 09 a Starostové a nezávislí.⁹⁰ V této záležitosti se navrhovatel Koalice TOP 09 a Starostové a nezávislí (za vedlejší účasti vítězné kandidátky I. Cabrnachové) domáhal zrušení rozhodnutí účastníka řízení

⁸⁹ nález Ústavního soudu ve věci Nádvorník ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, č. 140/2005 Sb.

⁹⁰ Usnesení Ústavního soudu ve věci stížnosti Koalice TOP 09 a Starostové a nezávislí ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 26/14

Nejvyššího správního soudu, jímž mělo dojít k porušení čl. 21 odst. 1 a 4, čl. 36 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud napadeným rozhodnutím zamítl návrh zpochybňující výsledek doplňovacích voleb do Senátu, když se navrhovatel dožadoval neplatnosti volby I. Cabrnchové se a požadoval z důvodu pochybností o hlasování ve druhém kole senátních voleb v okrsku nacházejícím se domově pro seniory (prohlášení voličů o odlišnosti svých hlasování v kontextu se zveřejněnými výsledky hlasování a zápisem volební komise) zrušení druhého kola senátních voleb, případně neplatnost celých voleb.

Ústavní soud konstatoval, že je orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy České republiky) a že není dalším stupněm v systému obecného soudnictví. Ve svém usnesení ústavní stížnost odmítl a přiklonil se k rozhodnutí Nejvyššího soudu, jenž se při hodnocení věci řídil zejména vypovídací hodnotou úplné a bezrozporné volební dokumentace a tento svůj postup řádně srozumitelným, logickým a přesvědčivým způsobem zdůvodnil a Ústavní soud tak nemá proti tomuto rozhodnutí z ústavního hlediska co vytknout. Uznal i argument Nejvyššího správního soudu, jenž při rozhodnutí přiléhavě vysvětlil, že si navrhovatel sám ztížil možnost přesvědčivě zpochybnit práci okrskové volební komise, pokud do ní nevyslal svého zástupce ke kontrole ostatních jejích členů.

Dalším zajímavým nálezem Ústavního soudu vztahující se k Senátu je nález dotýkající se postupu při rozdílech mezi textem usnesení komor a textem komorami skutečně schváleným.⁹¹ Podstatou problému bylo, zda Senát má mít za „návrh zákona, se kterým Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas“ vždy text, který za návrh zákona, označí předseda Poslanecké sněmovny v průvodním dopise předsedovi Senátu, anebo zda může Senát relevantně zkoumat případné rozdíly mezi textem postoupeným a skutečně schváleným. Ústavní soud se danou věcí nezabýval, z čehož vyplynulo, že není příslušný hodnotit, o čem se která parlamentní komora usnesla. Podle něj je věcí jednotlivých komor, jaký postup zvolí při redakčním zpracování návrhů zákonů z hlediska požadavků legislativní techniky dle svých jednacích řádů či prováděcích usnesení. Kontrola usnesení však v žádném případě nepřísluší druhé komoře, která je

⁹¹ nález Ústavního soudu ve věci Opravy v textu zákona po jeho schválení v PS ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 23/04, č. 331/2005 Sb.

vázána podpisem předsedy usnášející se komory, čímž text osvědčuje jako text schválený.

III.7. NÁLEZ ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR PL. ÚS 13/05 – K VÝKLADU POJMU VOLEBNÍHO ZÁKONA

Volební zákon je zákon, který upravuje volby. Obsahuje proto úpravu jak aktivního, tak pasivního volebního práva, podmínky jeho uplatnění, organizaci voleb a sčítání hlasů, vyhlásování výsledků a případný soudní přezkum. Podle Ústavy České republiky je k přijetí volebního zákona potřeba souhlasu jak Poslanecké sněmovny, tak Senátu (čl. 40). Senát zde tedy nemůže být přehlasován, na druhou stranu zde však nemůže sám přijmout zákonné opatření (čl. 33 odst. 2). Z tohoto důvodu bylo dříve předpokládáno, že se volebním zákonem myslí pouze takový zákon, který upravuje volby parlamentní.

K přesnému výkladu pojmu „volební zákon“ se vyjádřil svým nálezem Pl. ÚS 13/05 Ústavní soud soudu ČR dne 22. 6. 2005 a to na základě ústavní žaloby podané navrhovatelem - skupinou senátorů Parlamentu České republiky (zastoupené profesorem a advokátem Alešem Gerlochem) na zrušení zákona č. 96/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů, za účasti 1) Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 2) Senátu Parlamentu České republiky, jako účastníků řízení, a vedlejšího účastníka - skupiny senátorů Parlamentu České republiky.

Napadeným zákonem byla novelizace ustanovení zákona o střetu zájmů (č. 238/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů) a ustanovení zákonů o volbách do zastupitelstev obcí (č. 491/2001 Sb. ve znění pozdějších předpisů) a o volbách do zastupitelstev krajů (č. 130/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů). Zatímco u tzv. "běžných" zákonů lze nesouhlas Senátu překlenout novým hlasováním Poslanecké sněmovny, u volebního zákona to možné není.

Zatímco navrhovatel, Senát i prezident republiky považují za volební zákon dle citovaného článku Ústavy každý zákon, jímž se upravují pravidla voleb do všech zastupitelských sborů, je Poslanecká sněmovna přesvědčena, že takovýto zákonem nutno rozumět pouze zákon o volbách parlamentních. Navrhovatel poukázal zejména na čl. 40 Ústavy, podle kterého je k přijetí volebního zákona a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, a zákona o jednacím řádu Senátu třeba,

aby byl schválen oběma komorami. V případě těchto zákonů vyžadujících výslovný souhlas obou komor tak nemůže nastat situace předvídaná čl. 46 odst. 3 Ústavy, podle kterého platí, že návrh zákona je přijat, pokud jej Senát neprojedná ve stanovené lhůtě třiceti dnů. Interpretačním problémem v předmětné věci byly podle navrhovatele dvě otázky. Jednak samotný výklad pojmu volební zákon ve smyslu čl. 40 Ústavy, ale zároveň i to, zda napadený zákon je volebním zákonem, neboť především novelizuje zákon č. 238/1992 Sb. a teprve bodem 43 doplňuje do zákona č. 238/1992 Sb. část třetí, která se týká změny zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, a část čtvrtou, kterou se mění zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů. Na podporu své argumentace navrhovatel uvedl, že ze samotné skutečnosti, že Ústava používá výraz volební zákon v jednotném čísle, nelze vyvodit, že by mělo (muselo) jít o jediný zákon, a odkazuje např. na ustanovení čl. 11, čl. 52, čl. 63 odst. 2, nebo čl. 105 Ústavy, ze kterých je zřejmé, že může existovat více zákonů, které upravují určitou problematiku, nikoliv pouze zákon jediný. Z uvedeného plyne, že použitá formulace v čl. 40 Ústavy nevede k závěru, že by mělo jít pouze o zákon o volbách do Parlamentu České republiky, naopak lze soudit, že jde o jakýkoliv zákon obsahující volební materii.

Ústavní soud podrobně žalobu prozkoumal a dle jeho názoru pojem "volební zákon" dle čl. 40 Ústavy lze interpretovat zcela rozdílným způsobem - od výkladu přísně restriktivního až po výklad široce extenzivní s tím, že nejrestriktivnější výklad je však třeba odmítnout. Při hledání odpovědi na otázku, co je účelem zařazení "volebního zákona" pod přísnější projednávací režim a kterých volebních zákonů se projednávací procedura stanovená čl. 40 Ústavy týká, Ústavní soud dospěl k závěru, že výkladem jazykovým ani systematickým se odpovědi dobrat nelze a že je nutno vycházet z celkového náhledu na zachování všech demokratických principů společnosti. Podle přesvědčení Ústavního soudu bylo při zkoumání nutno vyjít z pohledu obsahujícího jednak reflexi hodnoty přisouzené ústavodárcem Senátu v rámci celého systému upravujícího výkon státní moci a jednak reflexi relevance zákonů upravujících volební materii pro zabezpečení základů České republiky prohlašující se v Ústavě za demokratický právní stát.

Ústavní soud dospěl k závěru, že zákon upravující volby do zastupitelstev obcí či krajů je nutno považovat za volební zákon ve smyslu čl. 40 Ústavy, takže k přijetí tohoto zákona bylo nezbytné, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem,

přičemž Senát nebyl při projednávání jeho návrhu vázán lhůtou 30 dnů podle čl. 46 odst. 1 Ústavy. Z tohoto závěru pak vyplynulo, že postup Poslanecké sněmovny předcházející vyhlášení napadeného zákona byl v rozporu s ústavně předepsanou procedurou, bez jejíhož bezvadného naplnění k přijetí zákona dojít nemůže. Ústavní soud proto návrhu navrhovatele vyhověl a napadený zákon podle ustanovení § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zrušil.

Jako *obiter dictum* Ústavní soud přisvědčuje argumentaci navrhovatele a Senátu, dle níž volebním zákonem podle čl. 40 Ústavy je i zákon o volbách do Evropského parlamentu, a to především proto, že na základě tohoto zákona jsou lidem voleni zástupci do orgánu, jenž participuje na tvorbě evropského práva a tím i právního řádu České republiky.

Svobodné volby jsou podmínkou *sine qua non* demokratického státu. Při správě věcí veřejných nelze tuto podmínku omezovat pouze na kreaci moci zákonodárné, tedy na volbu poslanců a senátorů, nýbrž jest ji nutno vztahovat i na volbu členů zastupitelstev, jimiž jsou spravovány veřejné záležitosti na úrovni územně samosprávné. Má-li Senát plnit svoji stabilizační funkci, neexistuje žádný rozumný důvod, proč by při tvorbě volebních pravidel měl tuto funkci vykonávat pouze ve vztahu k volbám parlamentním, a nikoliv při tvorbě zákonů upravujících volby do těch orgánů, jimiž jsou samostatně spravovány obce a kraje. Pro stabilitu demokracie není totiž důležité jen to, jak jsou voleny komory Parlamentu, ale i jak volí občané své zástupce na úrovni územní samosprávy; nelze dovést na úrovni ústavní, že by - vzdor jinému rozsahu pravomoci Parlamentu a územních samospráv - pro udržení a rozvoj demokracie byly parlamentní volby důležitější než volby do samosprávných zastupitelstev obcí a krajů.

Ze všeho, co bylo uvedeno, vyplývá též, že Senátu nepřísluší podle čl. 33 odst. 2 Ústavy přijímat zákonná opatření ve věci volebních zákonů upravujících volby do obou komor parlamentu, do zastupitelstev obcí a krajů a do Evropského parlamentu.

Nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/05 (č. 283/2005 Sb.)⁹² tak bylo rozhodnuto, že volebními zákony České republiky tak jsou:

- Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů
- Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů

⁹² nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/05, č. 283/2005 Sb.

- Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů
- Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů
- Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)

Výrok Ústavního soudu nebyl přijat se všeobecným souhlasem. K odlišným názorům - než byl výrok soudu - patří například názor J. Syllové i dalších právníků. Ta se domnívá, že Ústavní soud prostřednictvím autoritativního a extenzivního výkladu napomohl dlouhodobé snaze Senátu o rozšíření jeho působnosti (ačkoliv mnohé samotné návrhy změn čl. 40 Ústavy, obsažené např. v tisku Poslanecké sněmovny č. 349⁹³ nebyly přijaty). Syllová rovněž konstatuje, že „i z jiných důvodů sporný výklad Ústavního soudu, vycházející z toho, že pokud určitý výklad Ústavy působnost ústavního orgánu omezuje a jiný ji rozšiřuje, je třeba vždy použít výklad rozšiřující – srov. ve světle čl. 2 odst. 2 Ústavy stanovícího, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, které stanoví zákon – není bez dalšího aplikovatelný v tomto konkrétním případě, neboť pokud se rozšíří aplikace čl. 40 Ústavy i na jiné zákony než zákon o volbách do Parlamentu, pak Poslanecká sněmovna nemůže Senát v případě přijímání těchto zákonů přehlasovat – rozšiřující interpretace ve prospěch Senátu znamená zároveň pro Poslaneckou sněmovnu interpretaci zužující Ústavní soud“.⁹⁴

III.8. SENÁT A ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ

V kompetenci Senátu je rovněž navrhnout předsedu a inspektory Úřadu pro ochranu osobních údajů⁹⁵. Ty pak dále jmenuje a odvolává prezident republiky. Předseda tohoto Úřadu, který je ústředním správním úřadem pro oblast ochrany

⁹³ Poslanecká sněmovna parlamentu ČR, 2001, tisk č. 349 - Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

⁹⁴ Sládeček, V., Mikule, V. / Suchánek, R., Syllová J. Ústava české republiky. Komentář. 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2016, s. 417

⁹⁵ §32 a §33 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů

osobních údajů v rozsahu stanoveném mu zákonem a vykonává působnost dozorového úřadu pro oblast ochrany osobních údajů vyplývající z mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu - je jmenován na dobu 5 let a může být jmenován maximálně na 2 po sobě jdoucí období. Prvotně funkci vykonával Igor Němec a za novou předsedkyni byla Senátem na červencové schůzi 2015 navržena bývalá soudkyně Ústavního soudu ČR Ivana Janů, která byla následně do této funkce jmenována prezidentem. Předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů se považuje za služební orgán a je oprávněn dávat státnímu zaměstnanci příkazy k výkonu státní služby podle zákona o státní službě. Inspektoři (zákon č. 101/2000 Sb. jejich počet dle § 34 odst. 4 stanovil na 7) jsou jmenováni na období 10 let, mohou být jmenováni opakovaně a řídí kontrolu a provádí další úkony, které jsou v působnosti Úřadu pro ochranu osobních údajů.

IV. SENÁT – SÍDLO, VNITŘNÍ ORGANIZACE, SLOŽENÍ, PRAVOMOC, PŮSOBNOST

IV.1. SÍDLO SENÁTU

Sídlem Senátu je hlavní město Praha. Celou dobu do jeho ustavení se vedly dlouhé diskuse o tom, že by měl sídlit v Brně, případně v Olomouci. Teprve v roce 1996⁹⁶ zákonodárci rozhodli, že budoucí sídlo Senátu České republiky bude konkrétně umístěno ve třech malostranských palácích - Valdštejnském, Kolowratském a Malém Fürstenberském, které jsou v bezprostřední blízkosti Poslanecké sněmovny. Nejcenější část této historické stavby byla po dlouhých letech a po rozsáhlé rekonstrukci zpřístupněna veřejnosti.

IV.2. PŘEDSEDA A MÍSTOPŘEDSEDOVÉ SENÁTU

V čele Senátu stojí jeho předseda a místopředsedové. Počet místopředsedů bývá zpravidla určen společnou politickou dohodou politických stran. V současné době v končícím desátém funkčním období 2014 - 2016 je předsedou Milan Štěch, 1. místopředsedou je Přemysl Sobotka, dalšími místopředsedy jsou Ivo Bábek a Zdeněk Škromach a Miluše Horská. Jejich většinou dvoučlenné sekretariáty připravují podmínky pro plnění úkolů souvisejících s činností Senátu. Zajišťují osobní agendu předsedy a místopředsedů včetně vyřizování osobní korespondence.

IV.3. VNITŘNÍ ORGANIZACE PRÁCE V SENÁTU

Hlavní činnost Senátu je zajišťována prostřednictvím výborů: Organizačního, Ústavně-právního, dále Výboru pro vzdělávání, vědu, kulturu, pro lidská práva a petice, Výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, Výboru pro záležitosti Evropské unie, Výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu a Výboru pro zdravotnictví a sociální politiku. V čele každého výboru stojí jeho předseda a místopředsedové, kteří řídí jeho práci. Každý výbor má tajemníka a sekretářku. Ti spolupracují se všemi dalšími útvary Senátu a zabezpečují úkoly související s prací výboru.

Kromě výborů jsou ustaveny i komise Senátu – některé stálé (pro krajany žijící v zahraničí, pro práci Kanceláře Senátu, pro rozvoj venkova, pro sdělovací prostředky,

⁹⁶ Zákon č. 59/1996 Sb. o sídle Parlamentu České republiky

pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, volební komise), jiné dočasné – např. dočasná komise pro posouzení ústavnosti Komunistické strany Čech a Moravy atd..

IV.4. ČINNOST ODBORŮ KANCELÁŘE SENÁTU

O profesionální podmínky pro práci senátorů se starají odbory a oddělení Kanceláře Senátu. Kancelář Senátu řídí její vedoucí, který zastupuje Kancelář Senátu navenek a je zodpovědný za bezproblémový chod celé instituce. Do jeho bezprostřední kompetence spadá (kromě dalších) např. Samostatné oddělení protokolu, které zajišťuje styk předsedy Senátu s prezidentem republiky, předsedou Poslanecké sněmovny, předsedou vlády a dalšími představiteli státní i politické reprezentace České republiky i cizích států. Zabezpečuje přijetí hostů předsedy a místopředsedů Senátu a předsedy Výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost. Plní i další protokolární akce podle pokynů ředitele Kanceláře předsedy Senátu. Samostatné oddělení styku s veřejností vyřizuje písemná podání občanů nebo pisatele informuje o jejich postoupení příslušným úřadům. Přijímá občany, kteří svá podání předkládají osobně, a poskytuje jim požadované informace. Vede evidenci petic a na základě žádosti příslušného orgánu Senátu zabezpečuje podklady pro jejich přešetření. Odbor organizační soustřeďuje podklady určené k projednání v Senátu a jeho orgánech (výbory, komise), popřípadě v senátorských politických klubech. Přípravuje podmínky pro projednání zákonů, jejichž návrhy Senát dostává z Poslanecké sněmovny. Organizační odbor kromě řady jiných činností (stenografické služby, vedení senátního archivu) zabezpečuje především hladký průběh plenárních schůzí Senátu. Ve spolupráci s partnerským odborem v Poslanecké sněmovně sleduje akce celospolečenského významu a ze společných jednání pořizuje zápis.

Dalším důležitým odborem je odbor legislativní, který prostřednictvím oddělení veřejného práva a oddělení soukromého práva spolupůsobí při zpracovávání přehledu podaných pozměňovacích návrhů k projednávaným změnám těchto zákonů. Odbor legislativní průběžně sleduje projednávání zákonů ve vládě a v Poslanecké sněmovně, zajišťuje při jednáních Senátu a při jednáních výborů konzultační službu legislativní povahy. Kromě jiného se rovněž vyjadřuje k právním otázkám obsaženým v podáních adresovaných Senátu a Kanceláři Senátu z ústavněprávního hlediska.

Odbor zahraniční plní úkoly spojené s činností Senátu v zahraničněpolitické oblasti a s jeho mezinárodními styky. To znamená, že především zabezpečuje pro

senátory informace a podkladové materiály z oblasti mezinárodních vztahů, připravuje stanoviska k mezinárodním smlouvám, udržuje stálý styk s meziparlamentními organizacemi a s orgány mezinárodních organizací. V neposlední řadě zajišťuje technické zázemí všech mezinárodních akcí (ubytování, letenky apod.).

Odbor senátních služeb zajišťuje podmínky pro plnění kulturně-společenských povinností senátorů a kulturně-vzdělávacích akcí pro veřejnost. To znamená, že například organizačně připravuje pracovní-společenská setkání senátorů s partnery a hosty, zajišťuje poradenskou službu související s osobní reprezentací senátorů. Stará se o domácí ubytovací servis a dopravní služby. Kromě dalších činností například organizuje prohlídky veřejnosti (škol, mimopražských výprav apod.) přístupných objektů Senátu včetně odborného výkladu. Zajišťuje rovněž činnost recepce.

Odbor informační zabezpečuje spolupráci s novináři a činnost tiskového střediska. Dále jsou zde k dispozici veškeré vládní a poslanecké materiály potřebné k legislativní činnosti Senátu. Odbor zajišťuje jejich distribuci senátorům a příslušným pracovníkům Kanceláře Senátu. Odbor monitoruje zpravodajství a publicistiku všech sdělovacích prostředků; nahrávky jsou senátorům a zaměstnancům k dispozici. Příslušné oddělení kompletně zabezpečuje ediční činnost Senátu (různé informativní brožury). V kompetenci odboru je rovněž činnost spisovny (podatelna a výpravna). Kromě výše jmenovaných odborů má Kancelář Senátu ještě další útvary (odbor správní, odbor informatiky /počítačová síť apod./, odbor ekonomický a odbor gastronomický, samostatné personální oddělení, samostatné právní oddělení), které se starají, stejně jako v dalších organizacích státní správy, o chod instituce, o její technické zázemí.

IV.5. SENÁT A JEHO ZAHRANIČNĚ POLITICKÉ AKTIVITY

Senát se již od svého vzniku podílel a podílí na zahraničněpolitické spolupráci České republiky s Evropskou unií. Senát jako součást českého Parlamentu, stejně jako ostatní národní parlamenty členských zemí Evropské unie, je zapojen do procesu tvorby politiky Evropské unie. Projednává a vyjadřuje se k evropským legislativním návrhům ještě před jejich schválením v Radě Evropské unie a k dalším strategickým dokumentům předkládaným evropskými institucemi. Zároveň tvoří součást mechanismu spolupráce vlády a parlamentu, kdy obě komory Parlamentu ČR sledují postup vlády ČR u jimi vybraných předloh a kontrolují, zda pozice vytyčená exekutivou odpovídá zájmům České republiky. Kromě toho je Senát partnerem i Evropské komisi, jakožto orgánu, který navrhuje evropskou legislativu, a může jí zasílat své podněty přímo.

Senát Parlamentu České republiky pověřil projednáváním evropské agendy primárně dva výbory: Výbor pro záležitosti Evropské unie a Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost. Do takzvané předběžné kontroly evropského legislativního procesu se ovšem zapojují i další orgány Senátu (ostatní výbory, případně komise) a zejména pak plénum, které projednává a schvaluje na doporučení jednoho z pověřených výborů usnesení k jednotlivým evropským dokumentům. Takový výstup pak vláda zohledňuje při dalším vyjednávání v Radě Evropské unie.

Jádro evropských aktivit Senátu se dnes soustřeďuje na půdě Výboru pro záležitosti Evropské unie, dříve Výboru pro evropskou integraci (dále jen "Výbor"). Z hlediska zahraničněpolitických aspektů integrace se Výbor původně soustředil na sledování průběhu a stavu přístupových jednání mezi Českou republikou a Evropskou unií, sledování stavu vyjednávání dalších kandidátských zemí o vstupu do Evropské unie, navazování kontaktů s partnerskými výbory, podvýbory a komisemi parlamentů členských států Evropské unie a kandidátských zemí, sledování institucionálních a strukturálních změn uvnitř Evropské unie a vývoje *acquis communautaire*.

Kromě vnitrostátní činnosti se Senát také podílí na aktivitách celoevropských. Senátoři se účastní meziparlamentních jednání na aktuální témata evropské integrace a Výbor pro záležitosti evropské unie vysílá své delegáty na jednání COSAC, tj. Konference výborů pro evropské záležitosti parlamentů Evropské unie. Senátoři se rovněž účastní stálých delegací Parlamentu ČR:

- Stálá delegace Parlamentu České republiky do Meziparlamentní unie
- Stálá delegace Parlamentu ČR do Parlamentního shromáždění NATO
- Stálá delegace Parlamentu České republiky do Parlamentního shromáždění Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě
- Stálá delegace Parlamentu České republiky do Parlamentního shromáždění Rady Evropy
- Stálá delegace Parlamentu České republiky do Parlamentního shromáždění Unie pro Středomoří
- Stálá delegace Parlamentu České republiky do Středoevropské iniciativy

IV.6. ODLIŠNOST SYSTÉMU VOLEB DO SENÁTU A DO POSLANECKÉ SNĚMOVNY

V Ústavě ČR se podařilo prosadit dva principy, o jejichž přijetí marně usilovali tvůrci Ústavní listiny z roku 1920. To je stálost, tedy nerozpustitelnost Senátu, jeho dílčí obměňování a jiný způsob tvorby, než je u Poslanecké sněmovny. Na rozdíl od voleb do Poslanecké sněmovny se volby do Senátu konají podle zásad většinového systému. V Senátu ČR zasedá 81 senátorů, kteří jsou voleni na šestileté funkční období, přičemž každé dva roky se volbami obsazuje třetina senátorských křesel. Do Senátu může být zvolen každý občan České republiky, který má volební právo a dosáhl věku 40 let.

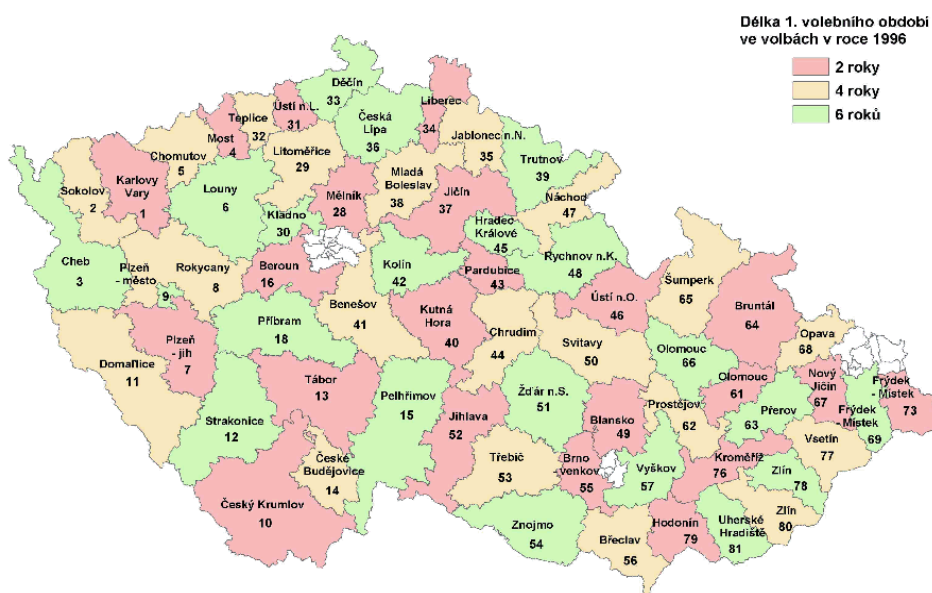
V příslušném volebním obvodu tedy bude zvolen vždy jeden z kandidátů, ten, který obdrží nadpoloviční většinu hlasů. Pokud žádný z kandidátů nezíská nadpoloviční počet hlasů, koná se v tomto volebním obvodu šestý den po ukončení hlasování druhé kolo voleb. V něm kandidují pouze ti dva kandidáti, kteří v prvním kole získali nejvíce hlasů, a zvolen je ten z nich, jenž ve druhém kole získá více odevzdaných platných hlasů. Senát ČR je konstruován jako protiváha Poslanecké sněmovny a jako instituce vytvářející předpoklady kvalitnějšího legislativního procesu. Na rozdíl od Poslanecké sněmovny, nemůže být rozpuštěn. V případě rozpuštění Poslanecké sněmovny se pak stává garantem stability a nepřetržitého výkonu zákonodárné moci.

Ještě před samotným zvolením řádného Senátu se objevilo i několik návrhů na jeho vypuštění z Ústavy např. od Sdružení pro republiku - Republikánské strany Československa či České strany sociálně demokratické. Koncem září 1995 však byl schválen Poslaneckou sněmovnou definitivní zákon o volbách do Parlamentu ČR včetně předpokládaných voleb do Senátu. Termín voleb svěřuje Ústava ČR prezidentovi s kontrasignací předsedy vlády a tak Václav Havel vyhlásil jejich termín na listopad 1996, ačkoliv se očekávalo, že bude shodný s červnovým termínem voleb do Poslanecké sněmovny. Červnový termín prosazoval stávající předseda vlády Václav Klaus, ale ze svého názoru nakonec ustoupil a návrh prezidenta kontrasignoval.

První řádné senátní volby tak proběhly 15. a 16. listopadu 1996 a 22. a 23. listopadu 1996 (třetina volených mandátů byla na 6 let, třetina na 4 roky a poslední třetina pouze na dva roky), Prvního kola voleb se zúčastnilo 35 % oprávněných voličů, kola druhého již jen necelých 31 %. Do prvních senátních voleb vyslalo své kandidáty 5 parlamentních stran, 27 neparlamentních politických stran a další nezávislí kandidáti.

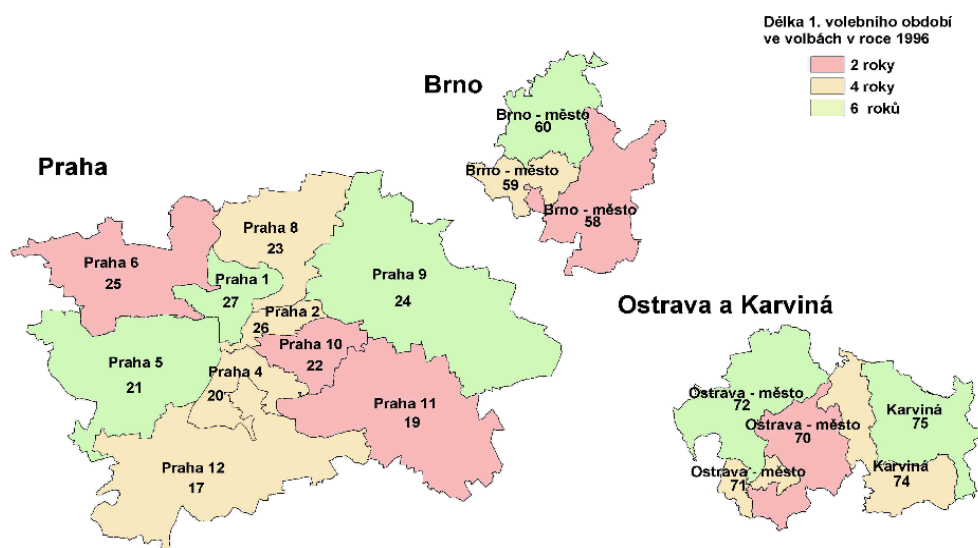
Celkem kandidovalo do Senátu 568 kandidátů. To bylo nejvíce za celou dosavadní historii Senátu, což bylo způsobeno tím, že se volby konaly ve všech 81 volebních obvodech najednou. Druhý volební souboj konaný o třetinu, tj. o 27 senátorských křesel - a to již pouze o plná šestiletá funkční období - se uskutečnil ve volbách 13. - 14. listopadu a 20. - 21. listopadu 1998. Následující mapy znázorňují rozdělení do volebních obvodů a rozdělení obvodů odstupňované podle délky volebního období na dva, čtyři nebo šest let.

Mapa volebních obvodů pro volby do Senátu Parlamentu České republiky⁹⁷



⁹⁷ Zdroj: <http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/tab/EA003E9081>

Mapa volebních obvodů pro volby do Senátu PČR⁹⁸



IV.7. PŘEDKLÁDÁNÍ NÁVRHŮ ZÁKONŮ SENÁTEM

Návrh zákona, který podává Senát Poslanecké sněmovně, může dle § 127 odst. 1 zákona o jednacím řádu Senátu k projednání v Senátu navrhnout senátor, skupina senátorů, výbor nebo komise Senátu. Návrh senátního návrhu zákona již musí obsahovat náležitosti návrhu zákona tak, jak je vymezuje jednací řád Poslanecké sněmovny. Jde zejména o důvodovou zprávu, hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, dopady na státní rozpočet a zhodnocení souladu s ústavním pořádkem a s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy. Tomu, kdo podal návrh senátního návrhu zákona, se umožňuje vzít svůj návrh zpět, dokud Senát nezahájí hlasování o něm. Pokud tak učiní až na jednání Senátu, potřebuje k tomu jeho souhlas. Návrh zákona podaný Senátem může vzít zpět předseda Senátu, který zastupuje Senát navenek, což upravuje § 33 odst. 1 písm. a) zákona o jednacím řádu Senátu – zda je k tomu třeba usnesení Senátu jednací řád nestanoví. Jak uvádí J. Syllová⁹⁹ senátní praxe je taková, že každý senátor může navrhnout procedurální návrh na zpětvzetí senátního návrhu zákona, o kterém hlasuje plénium. Usnesení Senátu, kterým byl návrh na

⁹⁸ Zdroj : <http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/tab/EA003EDF8D>

⁹⁹ Sládeček, V., Mikule, V. / Suchánek, R., Syllová J. Ústava české republiky. Komentář. 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2016, s. 429

zpětvzetí senátního návrhu zákona schválen Senátem, je následně doručen Poslanecké sněmovně. Touto praxí není ovšem vyloučen jiný postup, např. možnost udělení zmocnění Senátem vzít návrh za určitých podmínek zpět vůči jeho členu. V Poslanecké sněmovně se buď o návrhu, který byl vzat zpět, přestane jednat (pokud je zpětvzetí učiněno a doručeno Poslanecké sněmovně před započítáním rozpravy ve třetím čtení) nebo se o zpětvzetí návrhu v Poslanecké sněmovně hlasuje. Vzhledem k tomu, že Senát při projednávání senátního návrhu zákona není limitován žádnou ústavní lhůtou, je stanovena lhůta k projednání návrhu senátního návrhu zákona ve výborech na 60 dnů, kterou lze v určitých případech prodloužit i zkrátit. Zásadně platí, že i pro jednání o návrzích senátních návrhů zákonů se použijí ustanovení o jednání o návrzích zákonů postoupených Senátu Poslaneckou sněmovnou. Výjimkou z toho se v § 129 a 130 zákona o jednacím řádu Senátu, nepřipouští možnost návrhem senátního návrhu zákona se nezabývat. Taxativní výčet návrhů se však doplňuje o návrh na odročení a při jednání Senátu i o návrh na vrácení věci výboru k novému projednání. Jestliže při projednávání návrhu senátního návrhu zákona dojde k uplatnění pozměňovacích návrhů, zavádí se, obdobně jako je tomu u návrhů zákonných opatření Senátu, povinné přerušení jednání Senátu nejméně na 24 hodin. Cílem platných úprav je zajistit odpovědné a kvalitní posouzení předložených návrhů. Jelikož v Poslanecké sněmovně je třeba, aby Senát jako navrhovatel zákona svůj návrh odůvodnil, stanoví se výslovně v § 130 odst. 8 zákona o jednacím řádu Senátu, povinnost Senátu pověřit některého ze senátorů, aby odůvodnil senátní návrh zákona při projednávání v orgánech Poslanecké sněmovny.¹⁰⁰

IV.8. JEDNACÍ ŘÁD SENÁTU

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, je významnou součástí řady legislativních opatření, kterými se naplňuje Ústava České republiky. S ohledem na okolnosti vzniku České republiky nebylo možné, aby v okamžiku nabytí účinnosti její Ústavy (1. ledna 1993) mohly zahájit svou činnost všechny instituce, se kterými Ústava ČR počítala. Mezi ně patřila i druhá komora Parlamentu, tj. Senát. Ústava ČR proto předpokládala dle okolností a politických dohod již výše zmíněných zřízení Prozatímního Senátu, pro který měl způsob ustavení stanovit zvláštní ústavní zákon. Protože tento ústavní zákon se nepodařilo ani České národní radě (19. prosince 1992), ani Poslanecké sněmovně (25. února 1993) přijmout, funkce druhé komory Parlamentu

¹⁰⁰ viz např. Hendrych, D., Svoboda, C., a kol. Ústava České republiky. Komentář. Praha : C. H. Beck, 1997, s. 64-65.

vykonávala ve smyslu ustanovení čl. 106 odst. 2 Ústavy ČR Poslanecká sněmovna, kterou se stala dnem účinnosti Ústavy ČR Česká národní rada.¹⁰¹

Teprve přijetím zákona o volbách do Parlamentu České republiky, byla stanovena pravidla pro volbu Senátu v podobě, jak s ní počítá Ústava ČR. K vlastní volbě všech 81 členů Senátu poté došlo ve volbách konaných ve dnech 15. a 16. listopadu 1996 (prvé kolo) a 22. a 23. listopadu 1996 (druhé kolo) s tím, že byly předem určeny obvody s různou délkou volebního období, tj. 2, 4 a 6 let. Takto zvolený Senát se sešel na své ustavující schůzi dne 18. prosince 1996. Protože se jednalo o historicky první volbu, počítala Ústava ČR v čl. 106 odst. 4 s tím, že Senát bude do doby přijetí zákona o jeho jednacím řádu postupovat podle jednacího řádu České národní rady. Ten však byl zrušen zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který v ustanovení § 126 stanovil, že do doby přijetí zákona o jednacím řádu Senátu se pro jednání Senátu použijí přiměřeně ustanovení zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Senát se proto při zahájení své činnosti s ohledem na tyto skutečnosti dne 18. prosince 1996 usnesl, že bude postupovat podle zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, s výjimkou těch ustanovení, která nebylo možno použít s ohledem na odlišnou kompetenci obou komor, popřípadě i jiné ústavní lhůty zákonodárního procesu. Současně Senát přijal usnesení (senátní tisk č. 3/1997), kterými určil Prozatímní pravidla jednání Senátu o návrzích zákonů (ve znění usnesení č. 26/1997, č. 37/1997, č. 67/1997 a č. 132/1997).

Návrh senátního návrhu zákona o jednacím řádu Senátu (senátní tisk 1998/6 a poté sněmovní tisk 1998/47) se začal v Senátu připravovat v průběhu roku 1998. Konáním parlamentních voleb do Poslanecké sněmovny v červnu 1998 bylo jeho projednávání v první sněmovně ukončeno a na „stůl“ se tak dostalo znovu až v nové sněmovně. Jeho znění bylo přijato v Poslanecké sněmovně dne 10. 2. 1998 v 11:42 hod. poměrem hlasů 177 pro, 0 proti ze 188 přítomných poslanců. Dne 1. července 1999 nabyl tento jednací řád účinnosti. Do této doby byl používán přiměřeně upravený jednací řád Poslanecké sněmovny.

Během přípravy tohoto zákona byla zohledněna odlišnost obou komor z hlediska kompetencí i rozdílných časových legislativních lhůt, jinému časovému rytmu činnosti, zachování vzájemné kompatibility s jednacím řádem Poslanecké sněmovny a zkušenosti

¹⁰¹ Filip, J. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno : Masarykova univerzita, 1997, s. 165 a n.

z dvouleté senátní činnosti jednotlivých zákonodárců. Dále byly vzaty v úvahu mnohé připomínky z legislativních odborů Poslanecké sněmovny i Senátu a vlády.

IV.9. PROJEDNÁVÁNÍ JEDNACÍHO ŘÁDU SENÁTU V POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ

Hlavními problémy k přijetí textu tohoto jednacího řádu v dolní komoře byla zejména neochota dovolit senátorům možnost tzv. skrytých interpelací jdoucích nad rámec Ústavy a ustanovení o minimálním počtu senátorů k založení senátorského klubu a k podání návrhu zákona.

Návrh zákona o jednacím řádu Senátu¹⁰² obsahoval ve svém § 46 ustanovení - které je takřka shodné s ustanovením § 12 jednacího řádu - a podle kterého jsou v odstavci 1) „*orgány Senátu oprávněny požadovat od členů vlády, vedoucích správních úřadů a orgánů územní samosprávy informace a vysvětlení potřebná pro výkon své funkce*“ jakož i v odstavci 2) povinnost členů vlády odpovědět -- „*informace a vysvětlení jsou členové vlády, vedoucích správních úřadů a orgánů územní samosprávy povinni poskytnout orgánům Senátu nejpozději do 30 dnů, pokud jejich poskytnutí nebrání zákony upravující mlčenlivost anebo zákaz jejich zveřejnění*“. Takové oprávnění orgánů Senátu je diskutabilní, a to vzhledem ke skutečnosti, že odpovědnost vlády Senátu stanovena není. Toto ustanovení navrhované ústavněprávním výborem Senátu a poté rovněž ústavněprávním výborem Poslanecké sněmovny za souhlasného názoru vlády však byl zejména z podnětu poslance Jičínského při závěrečném schvalování vypuštěn. Senátorům tak toto právo na informace dle hlasování první komory zůstalo podle § 12 a mohou je tedy požadovat jednotlivě i v intencích dle §46 kolektivně za orgány Senátu. Toto právo je obdobné jako u poslanců.¹⁰³

Tento názor pokládá závažnou ústavně právní otázku. Zkušenost z jednání Senátu a jeho výborů totiž hovoří zcela jasně tak, že kdykoliv senátoři jednotlivé členy vlády usnesením svých výborů žádali o vysvětlení určitých problémů, většinou jim bylo vyhověno a ministři či jejich náměstci se k jednání výborů dostavují. Senátoři mají však právo na informace o činnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy stejně jako ostatní občané dle čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Senátoři se tedy při

¹⁰² Senát Parlamentu ČR, 1998, tisk č. 8, dále také Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 1998, tisk č. 47.

¹⁰³ Usnesení vlády k senátnímu návrhu zákona o Jednacímu řádu Senátu, Těsnopisná zpráva Poslanecké sněmovny

získávání takovýchto informací mohou řídit obecnými předpisy upravujícími právo na informace, tj. především o svobodném přístupu k informacím.

Pokud jde o vztahy Senátu a vlády, ty připadají v úvahu jenom ve specifických otázkách, když např. Poslanecká sněmovna je rozpuštěna a fungoval by Senát jako parlament, potom návrh zákonného opatření předkládá vláda a rozhoduje o něm Senát. To jsou případně určité zvláštní situace podle ústavního zákona o bezpečnosti státu. V porovnání s výlučným právem poslanců interpelovat ve všech věcech, se předmětné právo orgánů Senátu mělo omezovat pouze a jen na požadování informací a vysvětlení potřebná k řádnému a kvalifikovanému projednávání návrhů zákonů ve věcech, které svěřuje do působnosti Senátu Ústava nebo zákon.

Další velmi diskutovanou věcí se s ohledem na zvláštnosti systému voleb do Senátu stala ingerence politických stran do činnosti a složení orgánů Senátu tak, aby byla současně respektována úloha nezávislých kandidátů. To se projevilo konkrétně v citlivé otázce stanovení minimálního počtu senátorů při založení senátorského klubu a také i při stanovení minimálního počtu senátorů pro podání senátního návrhu zákona. Zákon nejen respektuje roli politických stran a politických hnutí tím, že umožňuje, aby senátoři uplatňovali své sdružovací právo na půdě Senátu, ale jde v tomto směru dál a v řadě ustanovení počítá výslovně s tím, že takto sdružení senátoři budou moci kolektivně (jménem klubu) uplatňovat určitá procedurální práva a budou mít nárok na poměrné zastoupení v orgánech Senátu.

V úpravě této problematiky obsahoval návrh zákona kompromisní řešení, a to, že sdružování se senátorů není povinností, nýbrž právem a v případě zvolení nejméně 5 senátorů, které přihlásila k volbě určitá politická strana, však platí pravidlo, že se mohou sdružit pouze do jednoho klubu, popř. do něj po zvolení přistoupit, což souvisí s principem permanence činnosti Senátu, a tím i v něm existujících klubů. Po svém zvolení tak mohou ustavit klub rovněž nejméně 5 nezávislých senátorů. Vznik takového klubu není podmíněn souhlasem Senátu. Pokud však v novém funkčním období dosáhne počet původních a nových senátorů určité strany počtu nejméně 5, mohou být členy pouze jednoho senátorského klubu, se souhlasem existujícího klubu se jeho členem může stát nezávislý senátor nebo senátor přihlášený pro volby za politickou stranu, která však nemá potřebný počet 5 senátorů. Nezařazení senátoři a senátorky, kteří přestali být členy nějakého klubu, mohou rovněž vytvořit senátorský klub. Takový klub však nemá automaticky nárok na poměrné zastoupení v orgánech Senátu. To mu

musí Senát svým usnesením výslovně přiznat, připouští se (po vzoru § 60 zákona č. 326/1920 Sb., o jednacím řádu Senátu Národního shromáždění) slučování, resp. sdružování klubů a senátorů, aniž se to podmiňuje blízkostí jejich programové orientace. Toto je v porovnání s Poslaneckou sněmovnou odlišné viz § 77 zákona č. 90/1995 Sb. ze dne 19. dubna 1995 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění¹⁰⁴ stanoví v odst. 1 - 6 :

(1) Poslanci se mohou sdružovat v poslaneckých klubech, a to podle příslušnosti k politickým stranám a politickým hnutím (dále jen "politická strana"), za něž kandidovali ve volbách. Poslanci příslušející k jedné politické straně mohou vytvořit pouze jeden poslanecký klub. Slučování klubů je přípustné.

(2) V průběhu volebního období může být ustaven nový poslanecký klub, složený z poslanců příslušných k jiné politické straně, než za jakou byli zvoleni ve volbách, nebo nový klub poslanců, kteří se v průběhu volebního období stali nezávislými poslanci. K ustavení klubu podle věty první je třeba nejméně deseti poslanců. Na takto ustavený klub se nevztahují ustanovení § 78 odst. 2 a 3. Klesne-li během volebního období počet členů klubu pod tuto hranici, klub se ruší. Poslanci, kteří byli členy zrušeného klubu, se mohou stát členy jiného klubu nebo zůstat bez členství v poslaneckém klubu.

(3) Poslanecký klub ustavený podle odstavce 2 nemá nárok na poměrné zastoupení v orgánech Sněmovny, pokud Sněmovna nerozhodne jinak.

(4) Poslanec může být členem jen jednoho poslaneckého klubu.

(5) K ustavení poslaneckého klubu na začátku nového volebního období jsou oprávněni poslanci zvolení do Sněmovny za samostatně kandidující politickou stranu. K ustavení klubu podle věty první je třeba nejméně tří poslanců.

(6) O ustavení poslaneckého klubu se sepiše zápis, který podepíší všichni ustavující členové klubu.

K tomuto znění musím podotknout, že bylo přijato až zákonem č. 573/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů a to z podnětu poslanců Strany zelených¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Zákon č. 90/1995 Sb. ze dne 19. dubna 1995 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ve znění zákona č. 47/2000 Sb., 39/2001 Sb., 78/2002 Sb., 192/2002 Sb., 282/2004 Sb., 359/2004 Sb., 482/2004 Sb., 167/2005 Sb., 205/2006 Sb., 573/2006 Sb., 162/2009 Sb., 402/2009 Sb., 265/2011 Sb., 275/2012 Sb. a 265/2014 Sb.

¹⁰⁵ Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2006, tisk č. 19 - Návrh poslanců Martina Bursíka, Kateřiny Jacques, Věry Jakubkové, Ondřeje Lišky, Přemysla Rabase a Olgy Zubové na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

Nově bylo přijato znění druhé věty v odst. (2) :

.....K ustavení klubu podle věty první je třeba nejméně deseti poslanců. Na takto ustavený klub se nevztahují ustanovení § 78 odst. 2 a 3. Klesne-li během volebního období počet členů klubu pod tuto hranici, klub se ruší. Poslanci, kteří byli členy zrušeného klubu, se mohou stát členy jiného klubu nebo zůstat bez členství v poslaneckém klubu;

a pak celé nové znění odst. (5) K ustavení poslaneckého klubu na začátku nového volebního období jsou oprávněni poslanci zvolení do Sněmovny za samostatně kandidující politickou stranu. K ustavení klubu podle věty první je třeba nejméně tři poslanců.

Poslanců za Stranu zelených bylo zvolených méně než 10 a proto přišli s novelou zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Předkladatelé ve svém návrhu argumentovali, že ačkoliv pro vstup politických stran či politických hnutí do PS je stanovena zákonná podmínka 5% úspěšnosti, nebyla tato podmínka promítnuta do jednacího řádu Poslanecké sněmovny, který nereagoval na změny zákona č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu ČR. V době vzniku jednacího řádu Poslanecké sněmovny nebylo vzhledem k členění republiky do územně samosprávných celků možné, aby se za samostatně kandidující politickou stranu nebo hnutí dostalo do Poslanecké sněmovny méně než 10 poslanců. Územně samosprávné členění, resp. členění na volební kraje, umožňuje, aby se do Poslanecké sněmovny dostalo poslanců méně než deset. Pokud politická strana či politické hnutí uspějí ve volbách a získá poslanecké mandáty, je žádoucí, aby měli možnost ustavit si vlastní poslanecký klub dānu přímo ze zákona. S ustavením poslaneckého klubu po volbách souvisí i další otázky (např. nominace do volených orgānů Poslanecké sněmovny, atd.). Každā politická strana či hnutí, které uspěje ve volbách, musí mít stejné šance a stejné podmínky a jakākoliv diskriminace je nepřipustnā a nově zvolení poslanci mají mít právo na založení poslaneckého klubu za samostatně kandidující politickou stranu, za kterou byli do Poslanecké sněmovny zvoleni.

Fakticky tak tedy nyní existuje disproporce mezi mnohem většī Poslaneckou sněmovnou - a možnost existence malého poslaneckého klubu (pokud by byli zvoleni

třeba jen 3 poslanci jedné politické strany) a mnohem menšího Senátu s možností existence senátorského klubu o nejméně 5 členech.

Nezařazení senátoři mimo kluby mají zaručeno využívání místností a technických prostředků. Dále je postavení senátorů posíleno možností účastnit se s poradním hlasem schůzí organizačního výboru, kde jsou poměrně zastoupeny senátorské kluby. Totéž právo mají na schůzích výborů, kde nejsou členy. V řadě oblastí mají prakticky stejné oprávnění jako kluby (zasílání návrhů, informace o tom, který výbor bude návrhy projednávat a jaké pozměňovací návrhy přijal, podávání návrhů na volbu funkcionářů Senátu atd.).

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu nabyt účinnosti dne 1. července 1999.

IV.10. EURONOVELA ÚSTAVY A VLIV NA VZTAHY MEZI KOMORAMI PARLAMENTU

Významnou změnou Ústavy České republiky byla tzv. euronovela tj. ústavní zákon č. 395/2001 Sb., (dále též „Euronovela“), která byla přijata 18. 10. 2001 a účinnosti nabyla 1. 6. 2002. Tento zákon je průlomový ve vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva a v otázce suverenity.

Do čl. 1 Ústavy byl Euronovelou doplněn nový odstavec, který říká „*Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.*“ Neznaменá to ovšem, že by Česká republika dosud závazky vyplývající z mezinárodního práva nedodržovala. Jde pouze o deklaratorní prohlášení, které znamená příklon k monistické koncepci vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva.

V letech 1918-1991 uplatňovala ČR tzv. dualistický přístup ve vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva. To znamená, že vnitrostátní a mezinárodní právo byly dva odlišné celky práva, které se neprolínaly. Mezinárodní právo zavazovalo pouze státy, a pokud mělo být součástí vnitrostátního práva, muselo být převedeno ve vnitrostátní právní akt. To mohlo být v podstatě provedeno třemi způsoby:

- a) obsah smlouvy se zapracoval do vnitrostátního předpisu,
- b) zákon se odvolával na konkrétní smlouvy odkazem na ni v textu zákona (recepční klauzule)
- c) zákon se odvolával obecně na smlouvy upravující vymezený předmět úpravy.

Změnu přinesl rok 1991, kdy bylo v ústavním zákoně č. 23/1991 Sb., kterým se uvozovala Listina základních práva svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní republiky, stanoveno, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které Československo ratifikovalo a vyhlásilo, jsou obecně závazné a mají přednost před zákonem. Pro tento (ale pouze tento) typ smluv byl tedy zaveden monistický princip, který vychází z toho, že ratifikované a řádně vyhlášené mezinárodní smlouvy se stávají součástí právního řádu a jejich vztah k zákonům se řídí zásadou aplikační přednosti, tzn. aplikují se vždy, když stanoví něco jiného než zákon.

Úplný přechod k monistickému principu zavedla až Euronovela, když změnila čl. 10 Ústavy. Tento článek byl rozšířen na tři články označené jako čl. 10, čl.10a a čl.10b. A právě v novém čl. 10 je stanoveno, že „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“ Tím se setřel rozdíl mezi mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách a ostatními mezinárodními smlouvami. Odpadá tedy nutnost určování, zda se jedná o mezinárodní smlouvu o lidských právech a základních svobodách, nebo ne. Toto dilema se objevilo např. při schvalování Evropské sociální charty a bylo řešeno politickou dohodou mezi předsedy obou komor Parlamentu, tehdy členy téže politické strany. Neexistoval mechanismus, který by řešil situaci, kdy by měla každá komora odlišný názor na to, zda se jedná o mezinárodní smlouvu o lidských právech a základních svobodách.

Činnosti Senátu se prakticky dotýká tím, že do Ústavy byl vložen čl. 10a, který stanovuje, že „Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.“ K ratifikaci takovéto smlouvy je zapotřebí souhlasu Parlamentu (tj. při ratifikaci Parlamentem je zapotřebí souhlasu 3/5 většiny všech poslanců a 3/5 většiny přítomných senátorů dle čl. 39 Ústavy), pokud není ústavním zákonem stanoveno, že ratifikace proběhne v celostátním referendu. Pod pojmy mezinárodní organizace nebo instituce je zde myšlena zejména Evropská unie, proto se o tomto ústavním zákonu hovoří jako o Euronovele.

Do Ústavy je nově vložen i čl.10b, ze kterého vyplývá, že spojovacím můstkem mezi orgány Evropské unie a českým Parlamentem je vláda. Vláda má pravidelně a předem informovat Parlament o otázkách souvisejících s těmito mezinárodními

organizacemi. Komory Parlamentu se poté k daným otázkám vyjadřují způsobem stanoveným jejich jednacími řády. Z tohoto důvodu a pro uplatnění těchto práv došlo i k přijetí nových ustanovení §119a - §119h jednacího řádu Senátu, které byly následně novelizovány a rozšířeny (v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství) o § 119i - 119s. Zajímavá je také skutečnost, že tento článek předpokládá vznik společného orgánu obou komor Parlamentu, který by se k těmto otázkám vyjadřoval, a to na základě zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek. Dosud ale žádný takový zákon přijat nebyl (a tedy ani žádný takový společný orgán zřízen nebyl) a o nutnosti jeho přijetí se vedou často ostré spory. První pokus o přijetí stykového zákona se odehrál v roce 2000¹⁰⁶. Návrh podala skupina poslanců, ústavně právní výbor však doporučil jeho projednávání přerušit a Poslanecká sněmovna se k němu již nevrátila. Druhý pokus následoval v roce 2008, kdy návrh podal Senát jako celek¹⁰⁷. Ústavně právní výbor Poslanecké sněmovny ovšem opět navrhl jeho projednávání přerušit a osud návrhu stykového zákona tak byl stejný. Pro zajímavost si k této záležitosti dovoluji připomenout, že takový zákon nebyl přijat ani za celé období první republiky a vnější vztahy obou komor upravovaly dva paralelní zákony o jednacích rádech.

Čl. 49 zpřesňuje typy mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci je třeba souhlasu Parlamentu, a to nově obou jeho komor. Poslanecká sněmovna již nemá možnost přehlasovat v tomto případě Senát, jak to umožňovala starší úprava. Podle nového čl. 49 dává Parlament souhlas k ratifikaci mezinárodních smluv

- upravujících práva a povinnosti osob,
- spojeneckých, mírových a jiných politických smluv,
- z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci,
- hospodářských, jež jsou všeobecné povahy,
- o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu.

¹⁰⁶ Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2000, tisk č. 636 - Návrh zákona o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek

– <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=636&ct1=0>

¹⁰⁷ Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2008, tisk č. 615 – Návrh zákona o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů (stykový zákon)

– <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=615&ct1=0>

V. ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY A POSTAVENÍ SENÁTU DE LEGE A DE CONSTITUTIONE FERENDA

V.1. ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY A POSTAVENÍ SENÁTU

Nový impuls pro možné změny Ústavy nastal zejména po volbách do Poslanecké sněmovny v červnu 1998, kdy po nesestavení vlády mezi ČSSD, Uníí svobody a KDU-ČSL a následném podpisu tzv. opoziční smlouvy mezi dvěma nejsilnějšími stranami - Občanskou demokratickou stranou a Českou stranou sociálně demokratickou – disponující společně ústavní většinou v první komoře. Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou – je termín poprvé vytvořený v Česku a prezentovaný Václavem Klausem a Milošem Zemanem pro označení spolupráce jejich stran po předčasných volbách v roce 1998. Smlouva umožnila stabilní fungování menšinové vlády Miloše Zemana po celé funkční období 1998 - 2002 (Smlouva byla doplněna tzv. tolerančním patentem z 26. 1. 2000, který umožnil dohodu nad přijímáním státního rozpočtu). To se odrazilo i následně v podzimních listopadových volbách do třetiny Senátu, kdy se tato situace i veřejná neoblíbenost Senátu odrazila ve volebních programech kandidujících stran. Na jedné straně šlo ze stran opozičně smluvních o získání ústavní většiny i v druhé komoře a na druhé straně o boj o zachování pojistky v dobách případných krizí a hledání nové legitimacy Senátu pojímané tzv. Čtyřkoalicí (Občanská demokratická aliance, Unie svobody, Křesťanská a demokratická unie - Československá strana lidová, Demokratická unie). I když veřejnost volby ve značné míře ignorovala a Čtyřkoalice zaznamenala nečekaný úspěch, výsledky přinesly potvrzení ústavní většiny Občanské demokratické strany a České strany sociálně demokratické v celém Parlamentu a přinesly možnost začátku jednání o změnách české Ústavy. Pro prosazení těchto zájmů se Občanská demokratická strana a Česká strana sociálně demokratická dohodly na obsazení funkce předsedy Senátu místopředsedkyní Občanské demokratické strany Libuší Benešovou.

První pracovní skupinu pro změnu Ústavy a zejména pro vylepšení a zvýraznění postavení Senátu v ní však vytvořili již členové této komory na sklonku svého prvního

funkčního období a ze skupiny byla postupem let následně vytvořena Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury (dále jen „Komise“).

Současné složení Komise je následující:

Eliška Wagnerová – předsedkyně

František Bublan – místopředseda

Členové:

Petr Bratský

Miluše Horská

Jiří Oberfalzer

Jiří Šesták

Milan Štěch

Edvard Outrata (není senátor)

Petr Pithart (není senátor)

Miroslav Škaloud (není senátor)

Tajemníkem Komise je Jan Kysela.¹⁰⁸

V.2. NÁVRH NOVELY ÚSTAVY ČESKÉ REPUBLIKY DLE NÁVRHU POSLANCŮ OBČANSKÉ DEMOKRATICKÉ STRANY A ČESKÉ STRANY SOCIÁLNĚ DEMOKRATICKÉ

Návrh byl připraven skupinou poslanců Občanské demokratické strany – Ivanem Langrem, Evou Dundáčkovou, Janem Zahradilem a České strany sociálně demokratické - Petrou Buzkovou, Zdeňkem Jičínským a Jitkou Kupčovou a byl celkově upraven v tisku č. 359 v rámci III. volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Dle názoru I. Langer¹⁰⁹ šlo zejména o tyto čtyři nejvýraznější oblasti:

- 1) posílení vlády práva
- 2) posílení veřejné kontroly v rozhodovacích procesech
- 3) posílení významu voleb
- 4) předcházení krizím ústavního systému

¹⁰⁸ http://www.senat.cz/organy/index.php?par_2=352

¹⁰⁹ Langer, I. Co přináší novela Ústavy ČR a proč? In Dančák, B., Šimíček, V., Aktuálnost změn Ústavy ČR, Brno, MPÚ, 1999, s. 106.

Ad 1) dle autorů smluvně opozičních stran by mělo jít zejména o zpřesnění vlády práva, a to zejména ve dvou základních cílech – v omezení a vyrovnání imunity všech ústavních činitelů, tj. poslanců, senátorů a soudců ústavního soudu a byly celkem čtyři, a v omezení prezidentova práva udílet milost ještě před pravomocným rozhodnutím.

Ad 2) snahou předkladatelů bylo zvýraznit princip veřejné kontroly v případech obsazování významných veřejných funkcí (obsazování České národní banky, Nejvyššího kontrolního úřadu atd.), a to tak, že veškeré návrhy na obsazení by měla v pravomoci Poslanecká sněmovna, vláda a též Senát. Prezidentu republiky by tak „zbylo“ jen rozhodnutí o jmenování či nejmenování předložených kandidátů.

Ad 3) zpřesnění a posílení významu voleb v Ústavě viděli konkrétně ve změnách čl. 67-69 – cílem dle I. Langra *„je jednoznačné ústavní určení vítěze voleb a jeho upřednostnění jako vítěze voleb jako toho, kdo má jako zástupce s nejvyšším počtem získaných poslaneckých mandátů mít jako první šanci sestavovat vládu“*. Aby povolební nejistota byla co nejkratší, je pro vítěze voleb navrhována lhůta pro sestavení vlády na 30 dní. Pokud sestavení vlády v této lhůtě vítěz nezvládne, dostává šanci druhý v pořadí voleb.

Ad 4) dle autorů byla jejich snaha vedena o konkretizaci nebo doplnění procesních ustanovení, vycházejících z principů parlamentní demokracie. Jde o postupy, které jsou běžné v parlamentárních systémech, ať jsou či nejsou výslovně vyjádřeny v ústavních ustanoveních. Týkají se především způsobu jmenování vlády. Důvodem pro výslovnou formulaci odpovídajících pravidel v naší ústavě je mj. zkušenost z období od listopadu 1997 do července 1998, kdy se vyskytovaly interpretace či postupy odchylné a zejména odpor těchto dvou stran k manévrování prezidenta republiky a jeho jmenování úřednické vlády Josefa Tošovského. Jmenování vlády v parlamentní demokracii musí být dle autorů založeno na výsledku soutěžení politických stran ve volbách jako jediném spolehlivém způsobu zjištění a uplatnění vůle občanů.

Návrh tohoto zákona byl Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR dne 21. 1. 2000 přijat ve znění schválených pozměňovacích návrhů¹¹⁰ a byl postoupen k projednání do Senátu Parlamentu ČR. Senát tento návrh sice začal v roce 2000 projednávat (byl dokonce i doporučen k přijetí Stálou komisí Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury¹¹¹), ale nestihl jej projednat do konce svého druhého funkčního

¹¹⁰ Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, Usnesení č. 776 z 21. schůze 28. ledna 2000

¹¹¹ Senát Parlamentu ČR, Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury,

období tj. do senátních voleb konaných v listopadu 2000. Na základě výsledku těchto voleb došlo k politické obměně Senátu a projednávaný návrh předmětného zákona byl dne 29. 3. 2001 na 6. schůzi Senátu zamítnut.¹¹²

V.3. NÁVRH NOVELY ÚSTAVY ČESKÉ REPUBLIKY DLE NÁVRHU KOMISE SENÁTU PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY PRO ÚSTAVU

Návrh Komise Senátu na změnu Ústavy byl ve svém rozsahu mnohem obsažnější než návrh Občanské demokratické strany a České strany sociálně demokratické. V některých ustanoveních obsahuje užitečné a potřebné legislativní upřesnění.

Mezi hlavní požadavky z projednávání v Komisi a následně předloženého senátního tisku č. 84¹¹³ z druhého funkčního období patří zejména:

- a) - prodloužení 30tídenční lhůty k projednání postoupených zákonů a změna následného projednání v Poslanecké sněmovně při jejich vrácení s pozměňovacími návrhy,
- b) - zakomponování samostatné zákonodárné senátorské iniciativy,
- c) - zkvalitnění propojenosti senátorů s volebními kraji i v závislosti na působení vyšších územních samosprávních celků, tj. krajů.

Tento senátní návrh byl postoupen k projednání do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR¹¹⁴, byl však zamítnut hned v 1. čtení. Na základě toho pak Senát svým usnesením dne 5. dubna 2001 vyslovil souhlas se zpětvzetím návrhu zákona dle § 127 odst. 5 zákona č. 107/1999 Sb. o jednacím řádu Senátu.¹¹⁵

V.4. AKTUÁLNÍ NÁVRHY ZMĚNY ÚSTAVY ČESKÉ REPUBLIKY

Předkládaný nejnovější návrh ústavního zákona – připravený v červnu 2015 a projednaný Legislativní radou vlády dne 30. 6. 2016, kterým se mění Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, (dále jen „Ústava“),¹¹⁶ je připraven dle jeho důvodové zprávy na

Usnesení č. 13 ze dne 31. 5. 2000, též tisk č. 172/3

¹¹² Senát Parlamentu ČR, Usnesení č. 87 ze 6. schůze dne 29. března 2001

¹¹³ Senát Parlamentu ČR, 1999, tisk č. 84 - Návrh senátního návrhu ústavního zákona Komise Senátu pro Ústavu České republiky, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb.

¹¹⁴ Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2001, tisk č. 1134

¹¹⁵ Senát Parlamentu ČR, Usnesení č. 515 z 15. schůze dne 5. dubna 2001

¹¹⁶ též Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2016, tisk č. 506

základě programového prohlášení vlády, v němž se vláda zavázala připravit změnu Ústavy v návaznosti na zavedení přímé volby prezidenta republiky.

Hlavním cílem navrhované úpravy je

a) zpřesnit a upravit kompetence prezidenta republiky i dalších ústavních činitelů v zájmu zachování parlamentního charakteru demokracie v České republice založené na svobodné soutěži politických stran,

b) zavést klouzavý mandát poslance v zájmu vytvoření vhodnějších podmínek pro výkon činnosti vlády a jejích členů,

c) změnit úpravu vedoucí k předčasným volbám do Poslanecké sněmovny na základě usnesení přijatého Poslaneckou sněmovnou, a to na základě praktických zkušeností s uplatněním tohoto institutu v roce 2013,

d) prodloužit lhůtu, během níž se Senát musí usnést o návrhu zákona postoupeném mu Poslaneckou sněmovnou.

Změny kompetencí a pravomoci ústavních institucí a jejich „dopad“ na Senát:

a) pravomoci prezidenta republiky

– „impeachment“ - prezident je nyní dle Ústavního zákona č. 71/2012 Sb. s účinností od 1. října 2012 volen přímo občany České republiky, čímž byla zrušena původní nepřímá volba prezidenta republiky prováděná prostřednictvím zvolených zákonodárců oběma komorami Parlamentu na jejich společné schůzi. Volba prezidenta republiky je založena na dvoukolovém volebním systému s absolutní většinou v prvním kole volby. Prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný a nelze ho po dobu výkonu funkce zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přestupek či jiný správní delikt. Může být ovšem stíhán pro velezradu nebo pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, a to před Ústavním soudem v procesu tzv. impeachmentu na základě ústavní žaloby Senátu podané se souhlasem Poslanecké sněmovny. K přijetí návrhu ústavní žaloby Senátem je, a to na základě změn Ústavy provedených ústavním zákonem č. 71/2012 Sb. s účinností od 8. března 2013, třeba souhlasu třípětinové většiny přítomných senátorů, k vyslovení souhlasu s ústavní žalobou Poslaneckou sněmovnou je navíc nutné schválení třípětinovou většinou všech poslanců.

Velezradou Ústava rozumí jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu. Co se rozumí hrubým porušením Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, Ústava nedefinuje a ponechává posouzení této otázky na Ústavnímu soudu. Trestem, resp.

ústavněprávní sankcí, za velezradu nebo za hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku může (nikoliv však musí) být pouze ztráta prezidentského úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt.

Nově navrhované znění Ústavy stanoví možnost podání ústavní žaloby na prezidenta republiky i samotnou Poslaneckou sněmovnou. Nový model stanoví tedy možnost podat tuto žalobu každé komoře zvlášť bez závislosti tj. bez nutného souhlasu druhé komory a půjde tedy o autonomní rozhodování každé z komor Parlamentu tj. v čl. 65 Ústavy odst. 2 věta první se slova „Senát může se souhlasem Poslanecké sněmovny“ nahrazují slovy „Poslanecká sněmovna nebo Senát mohou“ a věta druhá se nahrazuje větou „K přijetí návrhu ústavní žaloby je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců nebo třípětinové většiny přítomných senátorů.“.

Původní důvod, který vedl k aktivní legitimaci Senátu, kdy Senát měl být ústavní pojistkou proti více politicky založené Poslanecké sněmovně, podle vlády již pominul a ve stávajících politických poměrech již neobstojí. Výraznějším zapojením i první komory Parlamentu dojde k posílení kontroly přímo voleného prezidenta republiky ze strany orgánů moci zákonodárné a k zachování vyváženosti rozdělení státní moci.

- jmenování členů Bankovní rady České národní banky

Způsob jmenování členů Bankovní rady České národní banky se navrhuje sjednotit se způsobem jmenování soudců Ústavního soudu. Jmenovat členy Bankovní rady mám být dle navrhovaného ústavního zákona nadále svěřeno výhradně prezidentu republiky, nicméně ke jmenování bude nově potřebný souhlas Senátu. Touto úpravou by mělo dle vlády dojít k posílení principu brzd a protivah a principu spolupráce hlavy státu s mocí zákonodárnou, tedy principů, na základě kterých funguje parlamentní republika. Nezávislé postavení České národní banky jako instituce pečující o cenovou stabilitu zůstává plně zachováno, případné úvahy o možném ohrožení nezávislosti České národní banky nejsou opodstatněné, stejný princip jmenování je zaveden i u soudců Ústavního soudu, přičemž tento způsob jmenování také neohrožuje jeho nezávislost, resp. se o jeho nezávislosti nepochybuje. Role prezidenta republiky nadále zůstane velmi silná. Prezident republiky nebude při výběru kandidátů, které předkládá ke confirmaci Senátu, nijak omezen (mimo zákonem stanovené požadavky), kandidáta, který souhlas Senátu nezískal, bude moci navrhnout znovu, nikdo jej nemůže nutit, aby jmenoval někoho, s kým sám nesouhlasí nebo kdo mu byl doporučen. Prezident republiky nebude ani povinen předkládat Senátu „na výběr“ více kandidátů. Senát

prezidentem republiky navrženého kandidáta buď schválí, nebo ne. Obdobně jako u postupu při jmenování soudců Ústavního soudu se i u jmenování členů Bankovní rady stanoví fikce vyslovení souhlasu Senátu, pokud se Senát do šedesáti dnů ode dne, kdy mu byl návrh předložen, neusnese. Důvodem této úpravy je zabránění nepřiměřeným průtahům při jmenování členů Bankovní rady.

Návrh vlády v této věci nově upravuje čl. 62 dosavadní písmeno k), v němž bude v Ústavě jednoznačně uvedeno, že prezident republiky jmenuje guvernéra, viceguvernéry a další členy Bankovní rady České národní banky. Z novelizovaného čl. 62 dosavadního písmeno k) tak bude jednoznačně vyplývat, že prezident republiky jmenuje všechny členy Bankovní rady České národní banky, tj. i guvernéra i viceguvernéry, čímž se vyloučí možné aplikační nejasnosti. Podrobnější úpravu vlastního procesu jmenování bude při respektování rámce daného Ústavou obsahovat (stejně jako zákon o Ústavním soudu ve vztahu k soudcům Ústavního soudu) zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance. Senát bude vyslovovat souhlas se jmenováním členů Bankovní rady České národní banky postupem, který bude obdobně jako pro souhlas se jmenováním soudců Ústavního soudu speciálně upraven v Jednacím řádu Senátu.

b) zavedení klouzavého mandátu poslanců

Návrhem má být stanoveno, že s výkonem mandátu poslance je neslučitelný výkon funkce člena vlády a po dobu, kdy se zvolený poslanec stane členem vlády, na jeho pozici v Poslanecké sněmovně nastoupí náhradník tohoto poslance. Klouzavý mandát se Senátu netýká a to zejména z toho důvodu, že volební systém uplatňovaný v jednomandátových volebních obvodech při volbách do Senátu nestanovuje žádné náhradníky. Senátu rovněž nejsou členové vlády na rozdíl od Poslanecké sněmovny odpovědní a výkon funkce senátora a člena vlády se nejeví jako problematický.

c) úprava vedoucí k předčasným volbám do Poslanecké sněmovny na základě usnesení přijatého Poslaneckou sněmovnou

Navržená změna Ústavy týkající se způsobu docílení předčasných voleb do Poslanecké sněmovny a to doplněním čl. 17 o nový odstavec 3, zrušení stávajícího čl. 35 odst. 2 a jeho nahrazení novým čl. 35a a dále doplnění čl. 62 písm. c) Ústavy – tato navrhovaná změna má Poslanecké sněmovně poskytnout větší flexibilitu při stanovení okamžiku, k němuž sama ze své vůle ústavní většinou své volební období zkrátí. Den

skončení svého volebního období by totiž Poslanecká sněmovna stanovila přímo ve svém usnesení, a to tak, aby nastal nejdříve devadesát dnů po skončení jejího volebního období. Uvedený den by mohl být stanoven i jako pozdější, nicméně z praktických důvodů nelze předpokládat, že by se Poslanecká sněmovna rozpouštěla s výrazně větším odkladem, než je oněch devadesát dnů. Sněmovna by tak mohla „pracovat“ a provádět svoji zákonodárnou činnost až do svého faktického rozpuštění. Formálně se zde podle navrženého čl. 35a Ústavy nejedná o „samorozpuštění“ Poslanecké sněmovny, ale o zkrácení jejího standardně čtyřletého volebního období.

Senátu se tedy tato změna dotýká nepřímo tj. zejména tím, že nebude nutné řešit provizorium zákonodárné činnosti Parlamentu v případě, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna a do budoucna se tak neuplatní ani čl. 33 upravující přijímání zákonných opatření Senátu ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak k přijetí zákona, s výjimkou věcí Ústavy (resp. ústavního pořádku), státního rozpočtu nebo volebního zákona a která jsou v podstatě podle Ústavy institutem zcela výjimečným s velmi limitovanou možností využití. V tom spočívá hlavní věcný rozdíl oproti tomu, kdy by Poslanecká sněmovna byla rozpuštěna. Ve všech ostatních případech, kdy by věc snesla odkladu (do doby zvolení nové Poslanecké sněmovny), je přijímání zákonných opatření Senátu podle Ústavy vyloučeno. Senát tedy může zákonné opatření přijmout pouze při nebezpečí z prodlení, tj. v situaci, kdy by nepřijetím zákonného opatření Senátu hrozily vážné škody či ztráty, které nejsou jiným možným způsobem odvrátitelné a které, pokud by nastaly, byly by nezhojitelné nebo by byly zhojitelné pouze s vynaložením mimořádného úsilí. Při aplikaci navrženého čl. 35a ve spojení s navrženým čl. 17 odst. 3 Ústavy nebude legislativní činnost Parlamentu zkrácením volebního období nijak formálně omezena.

Konečně je třeba uvést, že, na rozdíl od zákonných opatření Senátu by takto přijaté zákony nepodléhaly žádné další ratihabici ze strany nově zvolené Poslanecké sněmovny, neboť k vyslovení souhlasu Poslaneckou sněmovnou s jejich přijetím došlo, a prezident republiky by rovněž nebyl zkrácen na svém právu suspenzivního veta.

d) prodloužení lhůty, během níž se Senát musí usnést o návrhu zákona postoupeném mu Poslaneckou sněmovnou ze 30ti na 60 dnů

Stávající právní úprava tj. čl. 46 Ústavy stanoví, že návrh zákona, se kterým Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas, postoupí Poslanecká sněmovna bez zbytečného odkladu Senátu a ten projedná takto postoupený návrh zákona a usnese se k němu do

třiceti dnů od jeho postoupení. Svým usnesením Senát návrh zákona schválí, zamítne, nebo vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, anebo vyjádří vůli nezabývat se jím. Jestliže se však Senát nevyjádří ve lhůtě do třiceti dnů od postoupení návrhu zákona, podle čl. 46 odst. 3 Ústavy platí fikce, že je návrh zákona přijat.

Uvedená třicetidenní lhůta se neuplatní pouze v případě návrhů ústavních zákonů a zákonů uvedených v čl. 40 Ústavy, k jejichž přijetí je třeba souhlasu obou komor Parlamentu. Konkrétně se jedná o návrhy volebního zákona, zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, a zákona o jednacím řádu Senátu.

Jakkoliv je obecně propadná lhůta pro projednání návrhu zákona Senátem žádoucí, stávající praxe ukazuje - a sami senátoři to za svoji praxi několikrát požadovali, že její třicetidenní délka je časově napjatá a zejména v případě složitějších návrhů zákonů (jako byl např. nový občanský zákoník či jiné zákony kodexového typu), se může jevit jako nedostačující.

Navržená šedesátidenní lhůta - navržená plošně pro všechny druhy zákonných návrhů - povede k posílení role Senátu v legislativním procesu, kde se dosavadní třicetidenní lhůta v kontrastu s tím, že Poslanecká sněmovna není vázána žádnou lhůtou, jeví jako disproporční. Navržená změna by však neměla vést k zásadnímu prodloužení legislativního procesu, ale k jeho zkvalitnění a především pak ke zkvalitnění výstupu tohoto procesu. Navíc Senátu umožní lépe organizovat svoje schůze v porovnání se lhůtou stávající a plnit kontrolní a stabilizující roli Senátu v politickém životě státu

Na změnu navazuje přechodné ustanovení (čl. II bod 3 návrhu), které zajistí, že nová lhůta se vztáhne až na návrhy postoupené Senátu po nabytí účinnosti novely. Rozhodné bude datum doručení návrhu Senátu.

Navržené změny v Ústavě obsahují též přechodná ustanovení obsažené v čl. II bod 2 návrhu, podle kterého by se veškeré změny týkaly až nově nastávších situací tj. např. čl. II bod 1 návrhu uvádí, že ve stávajícím volebním období by se případné rozpuštění Poslanecké sněmovny řídilo stávajícím čl. 35 Ústavy, tj. včetně zachování režimu rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem republiky na základě usnesení Poslanecké sněmovny, s nímž vyslovila souhlas třípětinová většina všech poslanců podle stávajícího čl. 35 odst. 2 Ústavy. Jinými slovy by tedy bylo i nadále možné Poslaneckou sněmovnu rozpustit podle stávajícího čl. 35 odst. 2 Ústavy, jehož zrušení se jinak navrhuje, a Poslanecká sněmovna by se naopak v tomto volebním období ještě

nemohla usnést na jeho zkrácení podle nově navrženého čl. 35a Ústavy. To samé se týká i ostatních navrhovaných změn – viz znění čl. II návrhu.

VI. HODNOCENÍ ČINNOSTI SENÁTU ČR

VI.1. HODNOCENÍ ČINNOSTI SENÁTU ČR

V celkovém náhledu na dosavadní působení Senátu v ústavním systému České republiky je třeba vnímat mnoho pohledů - vznik a ustavení Senátu, plnění ústavních povinností a záruk Senátu, rozdílnost volebního systému z pohledu politických stran i nezávislých kandidátů společně s měnící se politickou situací a vnímání Senátu veřejností. To v podstatě znamená uplatnění či neuplatnění se výše zmíněných kapitol této práce v ústavní praxi.

Vznik a počáteční pozice Senátu souvisela s obtížemi při ústavněprávním řešení při rozdělení Československa. V této situaci se tak dostal Senát, respektive tehdy prozatímní Senát do Ústavy. Kdyby byl ustaven spolu s ostatními ústavními institucemi a ne až po čtyřech letech, byla by jeho současná pozice zcela jiná.

V parlamentním systému České republiky je Senát konstruován tak, aby chránil a prosazoval hodnoty co možná trvalé, cílové, spojované s imperativy ústavnosti, jistoty právního státu a otevřené společnosti. Senátoři tu tedy nejsou proto, aby reagovali na jednotlivé vládní manévry, aby se spojovali s prosazováním dílčích zájmů s vyhraněně stranickými prioritami či jinými konkrétními účely.

Senát není koncipován jako silná druhá komora, nemůže tedy výrazně ztěžovat legislativní proces. Pozměňovací návrhy či návrhy na zamítnutí nejsou kritikou Sněmovny, ale jsou především projevem toho, že pohled senátorů je díky odlišným volebním systémům a větší propojeností s konkrétním volebním obvodem jiný. Eventuální odlišné postoje Ústava předpokládá a v takové odlišnosti je dokonce smysl dvoukomorovosti jakéhokoli parlamentu.¹¹⁷ Senát tak není „legislativním motorem“, ale plní svou roli druhého „kontrolního oka“ či „kontrolního brzdícího procesu“ při vytváření českých zákonů.

Již od 2. funkčního období se senátorky a senátoři v případě vrácení návrhu zákona s pozměňovacími návrhy či zamítnutí návrhu zákona účastní schůze Poslanecké sněmovny a zdůvodňují rozhodnutí Senátu. Tato praxe sice nemá žádnou zákonnou

¹¹⁷ P. Pithart - Projev na konci 1. volebního období Senátu, listopad 1998

oporu v jednacích řádech, nicméně nadále se rozvíjí. Senát na své 3. schůzi dne 28. ledna 2005 přijal usnesení č. 65 a stanovil způsob delegování zástupců Senátu Parlamentu České republiky k vráceným a zamítnutým návrhům zákonů k projednání v Poslanecké sněmovně tak, že vždy v souvislosti s přijetím usnesení, jímž vrací návrh zákona s pozměňovacími návrhy Poslanecké sněmovně nebo návrh zákona zamítá, pověří senátora a jeho náhradníka odůvodněním usnesení Senátu na schůzi Poslanecké sněmovny, přičemž pověřeným senátorem je zpravodaj garančního výboru, jeho náhradníkem zpravodaj dalšího výboru, jemuž byl návrh zákona přikázán, resp. zpravodaj a člen garančního výboru v případě, že byl návrh zákona přikázán pouze jednomu výboru Senátu. Nesouhlasí-li senátor se svým pověřením, otevře předsedající rozpravu, ve které je možné podávat návrhy. Hledání shody Poslanecké sněmovny a Senátu by mělo přispívat k odstraňování nedostatků v zákonech, omezit jednostranné názory či případné populistické myšlenky.

Rezervy Senátu jsou především také v intenzivnějším a přesvědčivějším působení na veřejnost prostřednictvím sebe sama i v médiích. Senátu, jako ústavní instituci, sice nemůže jít v první řadě o oblibu a popularitu, ale jeho největším problémem je jeho nevýraznost. Senátoři zatím neuměli lépe a trpělivěji vysvětlovat veřejnosti co dělají a hlavně proč to dělají, ačkoliv je horní komora i vzhledem ke kultivovaným diskusím v průběhu zasedání brána jako „rada moudrých či zkušených“. I sám první předseda českého Senátu Petr Pithart (jinak všemožně a aktivně Senát propagující) musel po dvou letech v této funkci konstatovat dlouhodobě velkou senátní nepopularitu a jeho slova jsou bohužel stále aktuální: *„Přednášel jsem o Senátu na řadě středních a vysokých škol, ale mělo těch škol být ještě více. Neuměli jsme reagovat na některé konkrétní zprávy či reportáže o Senátu, které nebyly pravdivé a velmi nám ublížily. Nevím, jestli jsme mohli umět vskutku účinně reagovat. Nejednou jsem měl pocit, že kampaň proti existenci Senátu z let 1992-1995 vlastně pokračuje a byl jsem nucen čelit mnohým útokům proti samé podstatě Senátu“*¹¹⁸.

K oslabení role Senátu přispělo i zavedení přímé volby prezidenta, Senátu tak odpadla jedna z jeho důležitých pravomocí a to bez náhrady resp. posílení nějaké jeho jiné ústavní role.

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, zakotvil v §§ 144 a 145 nový institut, kterým jsou veřejná slyšení Senátu či výborů Senátu. Veřejného slyšení se může

¹¹⁸ P. Pithart - Projev na konci 1. volebního období Senátu, listopad 1998

zúčastnit kdokoli (odborná i neodborná veřejnost) tedy i nečlen Senátu. Podněty z veřejných slyšení se pak Senát může zabývat a hlasy „zdola“ pak může reprodukovat dál v nejvyšších patrech politiky. Institut veřejných slyšení Senátu kromě přijímání potřebných informací a názorů od občanů také odbourává demokratický deficit zákonodárního sboru, neboť občané se mohou svým způsobem aktivně zapojit do tvorby právních předpisů. Občan v případě účasti na veřejném slyšení není stavěn do pasivní role posluchače (tak jak je tomu např. v případě sledování schůzí Poslanecké sněmovny z galerií).

1. veřejné slyšení Senátu se konalo 12. ledna 2001 a týkalo se zákonné úpravy a skutečné praxe činnosti veřejnoprávních sdělovacích prostředků v České republice a zemích Evropské unie a možnosti legislativního posílení nezávislosti sdělovacích prostředků. Mezi další zajímavá témata veřejných slyšení patřila od té doby např. dne 16. dubna 2003 „Lidská práva a klonování člověka“, 11. května 2004 „Funkční rozlišování spisovných názvů Česká republika a Česko a jejich cizojazyčných ekvivalentů“, dne 4. října 2005 „Nová úprava pracovního práva (rekodifikace zákoníku práce)“, dne 28. listopadu 2006 "Právní posouzení vyhánění zemědělských rodin z půdy v 50. letech minulého století", dne 21. listopadu 2007 „Jaká by měla být budoucí politika České republiky a Evropské unie v oblasti globální změny klimatu?“, 29. září 2015 „Ochrana proti šikaně“,

Z proběhlých veřejných slyšení je zcela patrné, že jsou správným směrem činnosti Senátu a probírají se na nich koncepční otázky. Jejich témata lze i v budoucnu zaměřit k dlouhodobějším tématům – např. příprava nových právních kodexů. Lze je rovněž cílit k otázkám, které zrovna přicházejí na přetřes v první komoře Parlamentu. Pro správné rozhodnutí v jakékoli oblasti je ostatně nezbytným předpokladem mít včas dostatek informací od širokého spektra odborných kruhů i laické veřejnosti.

Zahraniční aktivity Senátu patří rovněž mezi důležité činnosti Senátu. Dělbá práce i odpovědnosti mezi exekutivu a zákonodárce na poli zahraniční politiky je v současném globálním světě velmi důležitá. Každodenní kontakty parlamentářů, především zemí Evropské unie a NATO, jsou dnes naprostou samozřejmostí a smyslem těchto cest je zejména získávání zkušeností a potřeba inspirace v praktickém fungování jiných senátů. Smyslem tzv. parlamentní diplomacie, není konflikty řešit, ale předcházet jejich samotnému vzniku. Přesto je těžké pochopit smysluplnost cest do vzdálených afrických či asijských zemí. Dobrou pověst si naopak v tomto smyslu Senát získal svými návštěvami u krajských komunit v zahraničí i ve snaze prosazovat jejich práva a

potřeby ve vztahu k České republice. K této problematice působí i Stálá komise Senátu pro krajany žijící v zahraničí.

Nemalé rezervy ve fungování ústavních institucí jsou především v lepší součinnosti, v intenzivnější komunikaci se Sněmovnou, v dobrých pracovních vztazích funkcionářů Senátu s předsedou a místopředsedy Sněmovny, v intenzivní komunikaci mezi senátními a poslaneckými výbory a komisemi, stejně tak jako mezi kluby, jakož i mezi jednotlivými senátory a poslanci s podobnými zájmy a starostmi. Jde o naplnění ducha Ústavy a o naplnění ústavní principů. To vyžaduje zájem z obou stran a zajištění důslednější formalizace vzájemných vztahů. A tím jsme opět u nerealizovaného tzv. stykového zákona. Tento možná nejvýznamnější prováděcí zákon, zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, dosud přijat nebyl. Přitom právě ten měl být pro uvádění procedurálních ustanovení Ústavy v život rozhodujícím předpisem, pouze dále rozvedeným jednacími řády. Tento zákon by měl stanovit zásady jednání, počítání lhůt ve vztazích mezi komorami, instituty komunikace mezi nimi. Jak navrhuje např. J. Kysela: „Předmětem *úpravy stykovým zákonem může být rovněž zpřesnění procedur jednání o návrzích ústavních zákonů a návrzích zákonů podle čl. 40 Ústavy, byť za vhodnější pokládáme v tomto případě explicitní úpravu v Ústavě*“.¹¹⁹

Za dosavadní existenci Senátu jsou mu „vyčítány“ cca 2 „selhání“. První problematickou roli sehrál Senát při schvalování zákona č. 204/2000 Sb. tj. novely zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.¹²⁰ Zpětně je mu vyčítáno, že selhal a nesplnil svou „roli kontrolora“ a zákon schválil. Senát neměl sílu „zablokovat“ dohodu opozičněsmluvních stran ČSSD a ODS, které navrhly a prosadily v obou parlamentních komorách zásadní změnu volebního systému.

Prezident republiky Václav Havel podal následně návrh na zrušení několika ustanovení této novely volebního zákona. Návrh na zrušení stejných ustanovení podala posléze i skupina v Senátu přehlasovaných senátorů (v této části řízení její návrh soud

¹¹⁹ Kysela, J. Senát parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu, Praha, 2000 s. 121

¹²⁰ Zákon, kterým se měnil zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

odmítl z důvodu překážky věci zahájené s tím, že skupina senátorů měla právo účastnit se řízení jako vedlejší účastník), připojila dále návrh na zrušení ustanovení dalších.

Ústavní soud svým nálezem č. 64/2001 Sb. zrušil ustanovení o navýšení počtu volebních krajů, nové výpočtové metodě (způsob přepočtu získaných hlasů na mandáty se měl uskutečňovat podle upravené takzvané d'Hondtovy metody; ta podle nálezu soudu nepatřičně posiluje strany, které získaly ve volbách nejvíc hlasů) a minimálním počtu mandátů na kraj; dále zrušil volební kauci a příspěvek na volební náklady v dané podobě (po tomto nálezu byl příspěvek stanoven na 100 Kč s hranicí 1,5%). Soud naopak nevyhověl návrhu na zrušení ustanovení o uzavírací klauzuli pro koalice.

Druhým vyčítaným „nezasáhnutím“ Senátu bylo přijetí ústavního zákona o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny. Ten byl přijat 28. května 2009 Parlamentem České republiky, prezident republiky jej podepsal 15. června 2009 a 29. června 2009 byl vyhlášen pod číslem 195/2009 Sb. ve Sbírce zákonů.

Senátoři při projednávání tohoto zákona ani nevedli řádnou diskusi. Předsedové senátorských klubů ODS a ČSSD pouze oznámili - vědomi si své společné většiny - že pro zkrácení budou hlasovat a že se případnými protiargumenty nebudou zabývat. To se skutečně stalo a to 56 hlasy pro při kvoru 43. Senátoři, kteří zákon podpořili, se odkazovali na to, že již v roce 1998 došlo k jednomu rozpuštění Poslanecké sněmovny, a to pomocí ústavního zákona, který zkrátil Poslanecké sněmovně její volební období (viz ústavní zákon č. 69/1998 Sb.)¹²¹ a že by tedy mohlo jít o „ústavní zvyklost“. Tehdy však poslanci při schvalování tohoto zákona vyjadřovali názor, že se jedná o mimořádnou situaci, kterou nechtějí v budoucnu opakovat a zákon má pouze vytvořit podmínky pro stabilizaci patové politické situace, vypsání předčasných voleb a *„vytvořit podmínky pro jmenování dočasné vlády, která by spravovala vládní záležitosti do termínu nových voleb do Poslanecké sněmovny.“*¹²²

Dle Milana Bílka však Senát nesplnil svoji roli ústavní pojistky a to tím, že „je zakonzervovaný, má převážně stranické zastoupení a to z důvodu nevhodné geografie volebních obvodů a trvale nízké volební účasti“.¹²³

¹²¹ zákon č. 69/1998 Sb., Ústavní zákon o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny

¹²² Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 1997, důvodová zpráva k tisku č. 351- návrh na vydání ústavního zákona o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny

¹²³ Bílek, M. - O možných příčinách jednoho záskoku, 16.11.2009 in On-line symposium Jiného práva k nálezu Ústavního soudu v kauze Melčák

I přes kritiku tohoto ústavního zákona se po jeho schválení nenašel nikdo, kdo by navrhl zrušení tohoto ústavního zákona. Svou roli samozřejmě hrálo i to, že v minulém případě v roce 1998 to ani nikoho nenapadlo. Podání ústavní stížnosti zvažoval např. místopředseda Senátu Petr Pithart, nakonec ji koncem srpna 2009 podal toho času nezařazený poslanec Miloš Melčák, když prezidentovo rozhodnutí o vyhlášení voleb napadl jakožto narušení svých základních lidských práv, přičemž zároveň navrhl zrušení zákona ve smyslu § 64 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu.

Miloše Melčáka v řízení před Ústavním soudem zastupoval advokát Jan Kalvoda. Ten zastával názor, že předmětný ústavní zákon nebyl přijat dle Ústavy, ale je vyřazením Ústavy ad hoc. Ústava v čl. 9 odst. 1 říká, že Ústava může být doplňována či měněna pouze ústavními zákony. Ústavní soud nejprve jako předběžné opatření usnesením odložil vykonatelnost prezidentova rozhodnutí na neurčito a poté dne 10. září Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a s okamžitou platností ústavní zákon i prezidentovo rozhodnutí zrušil.

Podle názoru bývalého děkana Právnické fakulty Univerzity Karlovy A. Gerlocha je vůbec otázka, zda měl předmětnou stížnost vůbec rozhodovat: „výslovné ustanovení, zakládající pravomoc Ústavního soudu v dané věci nenajdete. Ústavní soud zřejmě vycházel z čl. 9 odst. 2 Ústavy, tj. materiálního jádra či ohniska Ústavy. V každém případě je taková situace zcela výjimečná a já se domnívám, že předmětný ústavní zákon takovou míru zásahu do podstatných náležitostí demokratického právního státu nepředstavuje. Bylo lépe vytknout nedostatky jednorázového zákona, ale přesto nevyhovět návrhu na jeho zrušení a uvést argumenty proč se tento zákon neruší a to v intencích odlišného stanoviska soudce Jana Musila. Ústavní soud zákon rušit neměl, měl akceptovat jednorázový ústavní zákon, měl vystavit pouze žlutou kartu a nikoliv kartu červenou. Ústavní soud nevzal v potaz argument veřejného zájmu, ignoroval důsledky svého rozhodnutí v možné destabilizaci společnosti i vynaložené náklady na již připravované parlamentní volby.“

Ústavní soud nemůže tedy dle A. Gerlocha rušit ústavní zákon, protože k tomu nemá ústavodárnou pravomoc a působnost. To podle jeho názoru plyne z čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy – pravomoc ústavního soudu rušit zákony, dále z čl. 112 odst. 1 Ústavy – výčet pojmu ústavní pořádek, kde při vymezení rozsahu ústavního pořádku se mluví mimo jiné o ústavních zákonech přijatých podle Ústavy, dále z čl. 2 odst. 3 Ústavy –

každý státní orgán může svoji moc uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon a dále i samotný zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění, jenž stanoví vlastní procesní normy, jimiž se má Ústavní soud řídit tj. např. § 64 a §70 tohoto zákona tj. Ústavní soud může zrušit zákon pokud odporuje ústavnímu zákonu – z toho lze vyvodit (ačkoliv Ústava používá pojem ústavní pořádek, ale nikoliv bezvýjimečně), že lze odlišit ústavní zákon od běžného zákona. Tento postup v sobě nese nebezpečí, že Ústavní soud by do budoucna mohl v podstatě kdykoliv posuzovat ústavní zákony.¹²⁴

Ze strany veřejnosti trvá velký nezájem o senátorské volby (volební účast se pohybuje v rozmezí 10 – max. 25 %.) Vyšší účast byla pouze v listopadu 2008, kdy volby do Senátu proběhly souběžně s volbami do krajských zastupitelstev a vyšší volební účast byla způsobena zejména negativním postojem občanů k prosazovaným vládním reformám. Po těchto senátních volbách došlo k obměně celkového rozložení politických sil v této české horní komoře. Občanská demokratická strana ztratila oproti předchozímu volebnímu období svoji nadpoloviční většinu, velký zisk – 23 z 27 nových senátorských mandátů získala Česká strana sociálně demokratická.

V nadcházejících volbách 2016 proběhnou volby opět společně (resp. 1. kolo senátních voleb je vždy spojeno buď s volbami do zastupitelstev obcí, nebo do zastupitelstev krajů) a bude zajímavé sledovat, nakolik budou úspěšní zejména zástupci nového uskupení „Ano 2011“ Andreje Babiše oproti zavedeným stranám či nezávislým kandidátům.

Senát měl zatím za svých 20 let činnosti celkem 20 funkčních období a 216 schůzí s 4797 projednávanými body – z toho konkrétně 2033 návrhů zákonů postoupených Poslaneckou sněmovnou. Dle mého dotazu na Kancelář Senátu – viz příloha této práce - Senát Poslanecké sněmovně vrátil 483 návrhů zákonů s pozměňovacími návrhy. Ve 285 případech následně schválili poslanci návrh ve znění postoupeném Senátem, ve 175 případech schválili původní znění a ve 23 případech nebyl zákon přijat. Senát za tuto dobu využil celkem 206krát právo své legislativní iniciativy (např. v roce 2012 – 22 návrhů, 2013 - 14 návrhů, v roce 2014 – 9 návrhů) – celkem 37 senátních iniciativ pak zdárně prošlo zákonodárným procesem a vstoupilo v platnost.

¹²⁴ Panelová diskuse k nálezu Pl. ÚS 27/09 – „Kauza Melčák“, Common Law Society, 9. 10. 2009, <https://vimeo.com/36904668>

VI.2. RESUMÉ

První Ústava České republiky je první ústavou samostatného českého státu. Je založena na občanském principu, demokratických zásadách, úctě k právům a svobodám člověka a občana, principech svrchovanosti státu a vlády lidu jako zdroje veškeré státní moci. Ve svých zásadách vychází z historických zkušeností první Československé republiky i z dalších let totalitních. Ústava České republiky má ve svém obsahu mnoho nedokonalostí, především v ní nejsou zcela výslovně řešeny některé krizové situace, které mohou v ústavním vývoji demokratického státu nastat. Z hlediska krátké novodobé české ústavní historie nelze rychlé změny české Ústavy a tím i zásadní změny postavení Senátu očekávat. Do budoucna lze samozřejmě nadále vést vážné diskuse o rozdělení ústavních kompetencí v České republice, o dělbě moci a úkolů mezi jednotlivými ústavními orgány. Senát se několikrát zabýval stavem zákonodárského procesu v České republice a vyzval vládu a Poslaneckou sněmovnu k diskusi o možnostech zvrátit nepříznivý kvantitativní a kvalitativní vývoj zákonodárství v České republice. Senát tak např. ve svém usnesení č. 303 mimo jiné konstatoval, že „*nejde o nezbytnou ani dobrou praxi, ale o selhávání osob a institucí na poli koncepčního plánování legislativy, zvažování alternativ a potřebnosti právní regulace a transparentnosti procesu tvorby práva či že neustávající novelizace již mnohokrát novelizovaných zákonů a technika jejich provádění připojováním k obsahově nesouvisejícím návrhům zákonů ztěžují až znemožňují ustálení vědomí o tom, co jako právo platí*“.¹²⁵ Teprve z celistvého vidění demokratického státu a způsobu konstituování jeho klíčových orgánů je možné vyvozovat závěry pro postavení prezidenta republiky, Poslanecké sněmovny, Senátu, krajských samospráv atd.

Myslím si tedy, že dříve či později by mělo dojít k reformě Senátu a to např. tím, že by se z něj měla stát komora regionální. O regionalizaci Senátu se mluvilo již v době tvorby Ústavy v roce 1992, nakonec však tato myšlenka nebyla úspěšná.

V této změně je však dle mého názoru možné vidět budoucnost Senátu. Mělo by být buď zakotveno, ať v té či oné podobě, že senátor je ex constitutione nebo ex lege členem krajského zastupitelstva nad rámec jeho volených členů. Bude-li členem krajského zastupitelstva zvoleným jiným způsobem, nebude podléhat případným omezením krajských voleb a byl by pojítkem mezi krajskou a centrální politikou a s tím

¹²⁵ Usnesení Senátu z 8. schůze dne 25. ledna 2006 k projednání usnesení Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury ke stavu zákonodárského procesu v České republice /senátní tisk č. 245/

by tedy bylo třeba řádně rozmyslet povinné či nepovinné členství senátorů v zastupitelstvech či radách krajů a zamyslet se i nad rozložením zákonodárné iniciativy.

Další možnou variantu bych viděl v řádném rozmyšlení změny voleb členů Senátu, a to případně na nepřímou volbu právě z členů zastupitelstev stávajících krajů (i vzhledem k přetrvávající nízké volební účasti voličů v senátních volbách a zbytečným volebním nákladům). Každý kraj by byl v Senátu zastoupen poměrným způsobem dle počtu svých obyvatel. Tyto senátory bych navrhoval volit z řad krajských radních a to příslušnými zastupitelstvy krajů. Délka mandátu by byla 4letá a časově totožná s délkou mandátů krajských zastupitelů. Funkce senátora by byla čestná a neplacená, senátorům by byly hrazeny jen nezbytné výdaje spojené s jejich senátorskou činností. Krajská zastupitelstva by volila své senátory hned na svém prvním povolebním zasedání a to ihned po zvolení krajských radních. V případě ztráty mandátu radního by došlo i ke ztrátě mandátu senátora a příslušný kraj by byl povinen svého senátora „převolit“.

Extrémním řešením by byla též varianta zrušení Senátu – ta se pravidelně objevuje vždy po skončení senátních voleb a to zejména jako odezva na nízkou volební účast voličů. Zrušení Senátu by však byl složitý a komplikovaný proces s nutností přijetí rozsáhlých ústavních změn s převedením senátních kompetencí na jejich jiné nositele. Zrušení by bylo možné uskutečnit pouze tehdy, že by pro jeho zrušení hlasovali samotní senátoři. To se však zdá prakticky nemožné. Jediným východiskem by snad byla možnost, že by senátoři hlasující pro zrušení Senátu, dostávali následně nějakou výsluhu či rentu. Takovým způsobem by přivítal zrušení Senátu i současný prezident Miloš Zeman „*Vzpomínám si na švédskou zkušenost. Švédové měli také dvoukomorový parlament, zrušili Senát, ale aby ho mohli zrušit, protože o svém zrušení hlasovali sami senátoři, tak těm senátorům dali doživotní rentu. A nadšení senátoři si doživotní rentou odhlasovali, už je to dobrých 15 let, zrušení Senátu,*“ dodal ve svém projevu pro Českou televizi.¹²⁶

Vláda po dlouhých diskusích připravila některé ústavní změny, které jsou v této práci zmíněny a jež se dotýkají i budoucí možné práce Senátu. Po těchto změnách by Senát získal čas věnovat se normám, které právě Senátu vzniklému z většinového volebního systému s jednomandátovými volebními obvody přísluší. Posláním Senátu je

¹²⁶ Česká televize, ČT 24, 15. 9. 2016, Rozhovor s prezidentem republiky Milošem Zemanem, <http://www.ceskatelevize.cz/porady/10997918455-mimoradne-porady-ct24/216411034000096-rozhovor-s-prezidentem-republiky-milosem-zemanem/>

vždycky posuzovat návrhy zákonů, které se přímo nebo nepřímo týkají lidských práv. Senát by měl co možná nejdůkladněji posuzovat především ty právní normy, u kterých se předpokládá dlouhodobé působení. Těmi by měly být kodexy nejen soukromého, ale i veřejného práva, jež nejvíce ovlivňují život našich občanů a vycházejí přitom co nejvíce z regionální propojenosti se samosprávou. Senát pak může být nejen garantem ústavnosti v nejširším slova smyslu, stabilizujícím a konsensuálním prvkem v našem politickém systému, ale i prvkem, který bude inspirovat rozvoj demokratické politické kultury. Senát však bude vždy takový, jací budou jeho jednotliví senátoři, tj. bude především záležet na jednotlivých osobnostech, jak se budou v Senátu profilovat a jak jej budou chtít utvářet k obrazu svému i obrazu celé společnosti.

Bude však především záležet na budoucím ústavním vývoji České republiky, zvláště pak na vzniku různých krizových momentů vyplývajících z domácí i zahraniční politické situace, které ukáží potřebu změn některých ustanovení Ústavy. Takové změny jsou v podstatě limitovány pouze čl. 9 Ústavy České republiky, který ve svém odst. 2 stanoví, že změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná. Hlavním problémem však zůstává míra politického a společenského konsensu z hlediska rozsahu a konkrétnosti ústavních změn, zejména konkrétní vůle tyto ústavní změny připravit, projednat, schválit a zavést do praxe. Zatímní čtyřletá (a někdy i kratší) volební období se jeví pro poslance příliš krátkou dobou na to, aby třeba již připravené ústavní změny stihli před blížícím se koncem jejich mandátů projednat. Toto bohužel reálně hrozí i v této práci zmíněné aktuální novele Ústavy připravené vládou a bohužel tedy i možným změnám práce Senátu.

ZÁVĚR

Rigorózní práce se snaží co nejkomplexnějším způsobem zvládnout téma obsažené v jejím názvu. Rigorózní práce se mimo jiné snaží poukázat na ta problémová ustanovení Ústavy České republiky, která se týkají postavení Senátu České republiky a naznačuje možnou nápravu především těch Ústavou neřešených problémů, které by mohly přinést pozitiva ve prospěch Senátu i celého legislativního procesu. Vzhledem k tomu, že český Senát je ustaven 20 let, práce pojednává i o bikameralistickém a historickém podtextu této instituce. Ačkoliv by se mohlo zdát, že tak mladá ústavní instituce vzhledem ke krátkému českému ústavnímu a zejména senátnímu vývoji bude mít nedostatek odborné literatury popisující rozsah i složitost dané materie, bylo již mnoho zajímavých prací na téma českého Senátu vydáno. Tato práce je tedy pouhým malým doplňkem prací mnoha českých ústavních odborníků reflektujících ve svých odborných člancích či publikacích postavení Senátu.

Senát nebude, dle mého názoru, pouhou dočasnou institucí na nové cestě k demokratickému uspořádání České republiky. Postupem let se již stal jeho pevně zakotvenou ústavní součástí a věřím, že jeho činnost bude pro Českou republiku prospěšná. Práce nemůže, a ani to není jejím cílem, podat naprosto vyčerpávající výklad a zodpovědět všechna problematická právní ustanovení dotýkající se Senátu Parlamentu České republiky, snaží se však o jejich popis a přiblížení.

RESUMÉ RIGOROZNÍ PRÁCE

Rigorózní práce popisuje postavení Senátu v historii československého, respektive českého státu a jeho zakotvení v ústavním systému. Práce je v zásadě rozdělena mimo úvod do šesti základních částí.

První část pojednává obecněji o základech ústavního systému, parlamentní demokracii a historickém vývoji zákonodárného uspořádání v evropských zemích s přihlédnutím zejména k evropským zemím s bikameralistickým uspořádáním a tedy i situaci u nás. Je v ní obsažena stručná charakteristika ústavního vývoje v těchto zemích, současné rozdělení politické moci, vznik druhých parlamentních komor i způsoby jejich současného ustavování. Zahrnuje vznik a následné postavení Senátu v období 1. československé republiky - jeho tehdejší ústavní legitimitě, volebnímu systému, pravomocem i jeho historické hodnocení. Druhá část blíže popisuje ústavní systém na území České republiky v období mezi Senáty, tj. od konce 1. československé republiky přes jednotlivá zákonná vymezení ústavního systému státu až do přijetí samostatné Ústavy České republiky a ústavního zakotvení novodobého Senátu. Třetí část přibližuje ústavní systém České republiky, který vymezuje Senát v Ústavě České republiky jako součást orgánů moci zákonodárné. Definuje postavení této komory ve vztahu k Poslanecké sněmovně, k prezidentu republiky, k vládě či k Ústavnímu soudu. Čtvrtá část je pak věnována bližší charakteristice samotného Senátu - jeho konkrétnímu složení, pravomocem, vnitřní organizaci práce, složení výborů, práci odborů, specifikuje odlišnost volebního systému do obou komor Parlamentu České republiky a popisuje předkládání návrhů zákonů Senátem. Pozornost je věnována i zákonu o Jednacím řádu Senátu i situaci okolo jeho přijetí. Podrobně je popsána např. přijatá „Euronovela“ Ústavy České republiky a též její reflexe v přijaté novele zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu. V páté části je pojednáno o postavení Senátu *de lege* a *de constitutione ferenda* v Ústavě České republiky. Obsahuje návrhy změn Ústavy a postavení Senátu vypracované ODS a ČSSD a též popisuje návrh Komise Senátu Parlamentu ČR pro Ústavu. Rovněž je podrobně zmíněna i vládou aktuálně připravovaná novela ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů a to zejména s upozorněním na změny, jež se budou dotýkat druhé komory parlamentu České republiky. Závěrečná šestá část obsahuje mimo hodnocení činnosti českého Senátu i přehled zákonodárných iniciativ Senátu,

možné návrhy reformy Senátu reformní změny i autorovy náměty k možné regionalizaci Senátu.

SUMMARY OF THE DOCTORAL THESIS

Doctoral thesis describes the position of the Senate in the history of Czechoslovakia, or the Czech state and enshrined in the constitutional system. The work is basically divided among an introduction to six basic parts.

The first part focuses more broadly on the foundations of the constitutional system, parliamentary democracy and the historical development of the legislative arrangements in European countries with particular regard to the European countries with bikameralistickým arrangement and therefore the situation in the country. Is it short description of constitutional development in these countries, the current distribution of political power, the emergence of the second parliamentary chambers and methods of the present constitution. It involves the formation and subsequent position of the Senate during the first Czechoslovak Republic - a former constitutional legitimacy, electoral system, powers and his historical evaluation. The second part describes in detail the constitutional system in the Czech Republic between the Chambers, ie. From the end of the first Czechoslovak Republic through individual statutory definition of the constitutional system of the country and until the independent Czech Republic Constitution and the constitutional anchoring of the modern Senate. The third part describes the constitutional system of the Czech Republic, which defines the Senate in the Constitution of the Czech Republic as part of the organs of legislative power. Defines the position of the chamber relative to the Chamber of Deputies to the president, the government and the Constitutional Court. The fourth part is dedicated to closer characteristic of the Senate itself - its particular composition, powers, internal organization of the work of the committees, labor unions, specifies the difference between the electoral system in both chambers of the Czech Parliament, and describes the submission of bills by the Senate. Attention is also paid to the Law on the Rules of Procedure of the Senate and the situation surrounding its adoption. Is described in detail for example. Adopted "Euro-amendment" of the Constitution of the Czech Republic and also its reflection in the adopted amendment to Act no. 107/1999 Coll., On the Senate

Rules of Procedure. In the fifth section deals with the position of the Senate and *de lege ferenda de constitutione* in the Constitution of the Czech Republic. It contains proposals for amendments to the Constitution and the Senate's position developed by ODS and the CSSD, and also describes the Commission's proposal the Senate Constitution. It is also mentioned in detail by the government currently prepared amendment to Constitutional Act no. 1/1993 Coll., Constitution of the Czech Republic, as amended constitutional laws and especially alert to changes that will affect the second chamber of the Czech Parliament.

Final sixth section contains outside evaluation of the activities of the Czech Senate and an overview of the legislative initiatives of the Senate, possible proposals for reform of the Senate reform changes the author's suggestions for possible regionalization of the Senate.

ABSTRAKT

Tato rigorózní práce je věnována druhé parlamentní komoře - Senátu. Popisuje bikameralismus ve světě i postavení Senátu v historii československého, respektive českého státu a jeho zakotvení v ústavním systému. Snaží se přiblížit ústavní systém České republiky, který vymezuje Senát v Ústavě České republiky jako součást orgánů moci zákonodárné, definuje postavení této komory ve vztahu k Poslanecké sněmovně, k prezidentu republiky, k vládě či k Ústavnímu soudu a je v ní pojednáno i o postavení Senátu de lege lata a de constitutione ferenda v Ústavě České republiky.

ABSTRACT

This thesis is devoted to the second parliamentary chamber - the Senate. It describes bicameralism in the world and the Senate's position in the history of Czechoslovakia, or the Czech state and enshrined in the constitutional system. Trying to approach the constitutional system of the Czech Republic, which defines the Senate in the Constitution of the Czech Republic as part of the bodies of legislative, defines the position of the chamber relative to the Chamber of Deputies, the President of the Republic, the Government and the Constitutional Court and is it discussed as well as the Senate's position de lege lata and ferenda constitutione in the Constitution of the Czech Republic.

KLÍČOVÁ SLOVA

Senát, Poslanecká sněmovna, parlament, Ústava, historie, bikameralismus, komora, systém, ústavní zákon, vláda, vztahy

KEYWORDS

Senate, the Chamber of Deputies, the Parliament, the Constitution, history, bikameralismus, Association, a system of constitutional law, government relations

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Baxa, B. Parlament a parlamentarism. Praha: Nakladatelství Jan Košatka, 1924

Beer, S. H., Ulam, A. B., Spiro, H. J., Eckstein, H., Wahl, N. Patterns of Government. The Major Political Systems of Europe, New York, 1967

Birch, A.H. The British system of Government, 3. vyd. London, 1970

Bílek, M. - O možných příčinách jednoho záskoku, 16.11.2009 in On-line symposium Jiného práva k nálezu Ústavního soudu v kauze Melčák

Blahož, J. Soudní kontrola ústavnosti srovnávací pohled. Praha : ASPI Publishing, s.r.o. 2001

Dvořáková, V., Kunc, J. Senát? Ano! In Kysela, J. Senát v ČR – proč a jaký ?, Praha, 1999

Filip, J. Ústavní právo II. Brno : Masarykova univerzita, 1994

Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J. Základy státovědy. 2.vyd., Brno: Masarykova Univerzita, 1997

Filip, J. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno : Masarykova univerzita, 1997

Filip, J. Ústavní systém Polska. In Filip, J. Soudobé ústavní systémy. Brno : Masarykova univerzita, 2003

Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V. Ústavní systém České republiky. 4.vyd., Praha: Nakladatelství Prospektrum, 2002

Górecki, D. Skotnicki, K. Ústava Polské republiky ze dne 2.4.1997. In Pavlíček, V., Jirásková, V. a kol. Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy, I. část. Praha : Univerzita Karlova, 1998

Hamilton, A., Jay, J., Madison, J. Listy Federalistů. Olomouc: Nakladatelství Univerzita Palackého, 1994

Havel, V., Několik poznámek na téma české ústavy. Nепublikováno, archiv PS

Hendrych, D., Svoboda, C., a kol. Ústava České republiky. Komentář. Praha : C. H. Beck, 1997

Hoetzel, J. Ku vzniku ústavní listiny. Právník, 1928, č. 18 – 19

Hřebejk, J., Zoubek, V., Ústavní systém České republiky. 4.vyd., Praha : Nakladatelství Prospektrum, 2002

Jičínský, Z. Dvoukomorový parlament ČR. Parlamentní zpravodaj, 1996-1997, č. 4-5

Jirásková, V. Dokumenty k ústavním systémům. Praha : Karolinum, 1996

Kaplan, K., Příprava Ústavy ČSR v letech 1946-1948, Praha : Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 1993

Klíma, K. Ústavní právo. Praha : Agentura Krigl : Bohemia Iuris Kapitál ,1997

Klokočka, V., Wagnerová, E. Ústavy států Evropské unie. Praha : Linde, 1997

Klokočka, V. Ústavní zřízení České republiky, Praha : Vyšehrad, 1997

Kysela, J. Senát parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu, Praha, 2000

Kysela, Jan. Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů. 1.vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004

Langer, I. Co přináší novela Ústavy ČR a proč? In Dančák, B., Šimíček, V., Aktuálnost změn Ústavy ČR, Brno, MPÚ, 1999

Mill, J.S. Úvahy o vládě ústavní. Praha : Svoboda, 1992

Montesquieu, C. O duchu zákonů. Praha: Nakladatelství V. Linhart, 1947

Neubauer, Z. Význam senátu podle ústavy československé. Všechno, 1924, č.7-8

Novotná, T. Volební systém první československé republiky. In Novák, M., Lebeda, T. Volební a stranické systémy : ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda : Aleš Čeněk, 2004

Pavlíček, V. Kompetence senátu a funkčnost ústavního systému. In Kysela, J. Senát v ČR – proč a jaký?, Praha, 1999

Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky, komentář, Praha, 1997;

Peroutka, F. Budování státu III. Praha : Lidové noviny, 1991

Peška, Z. O dvoukomorové soustavě. Bratislava : Univerzita Komenského, 1924, s. 23 a n. 1997

Pithart P. Projev na konci 1. volebního období Senátu, listopad 1998

Reschová, J. Druhé komory v evropských parlamentech. Politologická revue, 1997, č.1

Scruton, R. Smysl konzervatismu. Praha : Torst, 1993

Schorm, V. Senát českého Parlamentu – jedna z obětí institucionální nerovnováhy. In Kysela, J. Senát v ČR – proč a jaký ?, Praha, 1999

Sládeček, V. Ústavní soudnictví. 2.vydání. Praha C.H.Beck, 2003

Sládeček, V., Mikule, V. / Suchánek, R., Syllová J. Ústava české republiky. Komentář. 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2016

Suchánek, R. Senát v ústavním systému České republiky. Praha: Univerzita Karlova, 2000

Syllová, J. Typy druhých komor, jejich postavení v parlamentech a jejich orgány. In Informační studie č. 1.018, Parlamentní institut, 1996

Vlčková, R. Ústavní systém Ruské federace. In Filip, J. Soudobé ústavní systémy, Brno : Masarykova univerzita, 2003

Vyvadil, J. Poznámky k filozofickému pojetí Senátu. In Kysela, J. Senát v ČR – proč a jaký ?, Praha, 1999

Výňatky z poslední pracovní verze návrhu Ústavy Československé socialistické republiky, České socialistické republiky a Slovenské socialistické republiky in Grónský, J. Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa III. 1968 – 1989. Praha : Karolinum, 2000

Wagnerová, E. Ústavní soudnictví. Praha : Linde Praha a.s. -- Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 1996

Weyr, F. Československé právo ústavní. Praha : Melantrich, 1937

Weyr, F., Engliš, K., Baxa, B. Lidové noviny, 1923, různá čísla

PŘÁVNÍ PŘEDPISY, NÁVRHY PŘÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Národní shromáždění československé 1918 - 1920 tisky (citováno 11. října 2008)

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 1997, důvodová zpráva k tisku č. 351- Návrh na vydání ústavního zákona o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, Usnesení č. 776 z 21. schůze 28. ledna 2000

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2000, tisk č. 636 - Návrh zákona o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek

Poslanecká sněmovna parlamentu ČR, 2001, tisk č. 349 - Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2001, tisk č. 1134

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2006, tisk č. 19 - Návrh poslanců Martina Bursíka, Kateřiny Jacques, Věry Jakubkové, Ondřeje Lišky, Přemysla Rabase a Olgy Zubové na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2008, tisk č. 615 – Návrh zákona o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů (stykový zákon)

Poslanecká sněmovna ČR, 2011, tisk č. 415 - Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, II. Zvláštní část, str. 12-13

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2016, tisk č. 506

Senát Parlamentu ČR, 1998, tisk č. 8, dále také Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 1998, tisk č. 47

Senát Parlamentu ČR, 1999, tisk č. 84 - Návrh senátního návrhu ústavního zákona Komise Senátu pro Ústavu České republiky, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb.

Senát Parlamentu ČR, Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, Usnesení č. 13 ze dne 31. 5. 2000, též tisk č.172/3

Senát Parlamentu ČR, Usnesení č. 87 ze 6. schůze dne 29. března 2001

Senát Parlamentu ČR, Usnesení č. 515 z 15. schůze dne 5. dubna 2001

Usnesení vlády ČR o zřízení Komise vlády ČR pro přípravu Ústavy ČR ze dne 10. 7. 1992, č. 484

Usnesení vlády k senátnímu návrhu zákona o Jednacím řádu Senátu, Těsnopisná zpráva Poslanecké sněmovny

Usnesení vlády České republiky ze dne 3. června 2015 č. 412 k návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., ústavního zákona č. 300/2000 Sb., ústavního zákona č. 395/2001 Sb., ústavního zákona č. 448/2001 Sb., ústavního zákona č. 515/2002 Sb., ústavního zákona č. 319/2009 Sb., ústavního zákona č. 71/2012 Sb. a ústavního zákona č. 98/2013 Sb.

Ústava Francouzské republiky ze 4. října 1958

Ústava Království Španělsko z 29. 12. 1978, změněná 27. 8. 1992

Ústava Italské republiky z 22. 12. 1947

Ústavní zákon ze dne 11. července 1960 č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky

Ústavní zákon č. 300/2000 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky v platném znění

Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, v platném znění

Ústavní zákon č.1/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č.1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 90/1995 Sb. ze dne 19. dubna 1995 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ve znění zákona č. 47/2000 Sb., 39/2001 Sb., 78/2002 Sb., 192/2002 Sb., 282/2004 Sb., 359/2004 Sb., 482/2004 Sb., 167/2005 Sb., 205/2006 Sb., 573/2006 Sb., 162/2009 Sb., 402/2009 Sb., 265/2011 Sb., 275/2012 Sb. a 265/2014 Sb.

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 59/1996 Sb. o sídle Parlamentu České republiky

Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 172/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění zákona č. 78/2002 Sb.,

Zákon č. 162/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů a zák. č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon ze dne 29. února 1920 č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky

Zpráva k ústavní listině Československé republiky ústavního výboru Národního shromáždění z roku 1920, č. tisku 2421

Zpráva o činnosti předsednictva ČNR 1992 tisk 9 [citováno 11. října 2008]

JUDIKATURA ÚSTAVNÍHO SOUDU

Nález Ústavního soudu ve věci Nádvorník ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, č. 140/2005 Sb.

Nález Ústavního soudu ve věci Opravy v textu zákona po jeho schválení v PS ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 23/04, č. 331

Usnesení Ústavního soudu ve věci stížnosti Koalice TOP 09 a Starostové a nezávislí ze dne 19. 1. 2016

sp. zn. PL. ÚS 26/14Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/05, č. 283/2005 Sb.

INTERNET

www.senat.cz

www.psp.cz

www.vlada.cz

www.volby.cz

<http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/index01.htm>

http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0009_00.htm

<http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/tab/EA003E9081>

<http://www.czso.cz/csu/2005edicniplan.nsf/tab/EA003EDF8D>

<https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2015-06-03>

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=636&ct1=0>

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=615&ct1=0>

<http://www.society.cz/akce/role-ustavniho-soudu-v-pravnim-systemu-cr>

http://www.senat.cz/organy/index.php?par_2=352

<http://www.ceskatelevize.cz/porady/10997918455-mimoradne-porady-ct24/216411034000096-rozhovor-s-prezidentem-republiky-milosem-zemanem/>

<http://jinepravo.blogspot.cz/2009/09/on-line-symposium-jakub-vosahlo-ustavni.html>

<https://vimeo.com/36904668>

JINÉ ZDROJE

Panelová diskuse k nálezu Pl. ÚS 27/09 – „Kauza Melčák“, Common Law Society, 9.10.2009

Česká televize, ČT 24, 15. 9. 2016, Rozhovor s prezidentem republiky Milošem Zemanem

Fakta, dokumenty, informace. Praha : Senát, 1999

PŘÍLOHY

MINULOST A SOUČASNOST VALDŠTEJNSKÉHO PALÁCE – SÍDLA ČESKÉHO SENÁTU

Nový jednací sál v prostorách bývalé konírny ve Valdštejnském paláci na Malé Straně byl upraven až během druhého funkčního období Senátu. Poprvé zasedli senátoři do těchto lavic 16. září 1998.

Tato konírna je i připomínkou a dílem jedné z nejvýraznějších postav české historie Albrechta z Valdštejna.

Dva roky trvala její rekonstrukce, jejímž cílem bylo proměnit bývalé Muzeum Jana Amose Komenského v důstojné místo pro naše senátory. A to i přesto, že tady jako připomínka jeho původního účelu zůstala dochována čtyři původní koňská úvaziště.

Za časů Albrechta z Valdštejna tu žilo ve velkém přepychu 37 koní. Později se jejich počet ještě znásobil. Prvotní místností novodobého českého Senátu byl schůzovní sál Valdštejnského paláce, který si dal

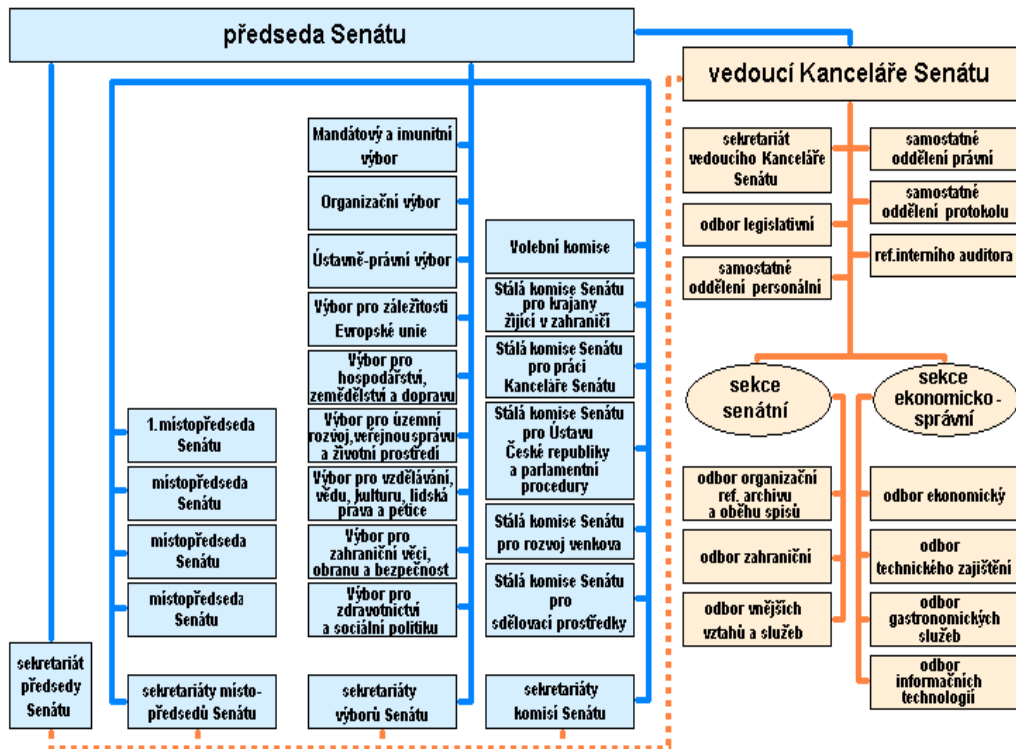


Albrecht z Valdštejna (1583 - 1634) postavit v letech 1623 až 1629. Ten byl jednou z nejrozporuplnějších postav našich dějin a významně se podílel na výsledku 30leté války. Ambiciózní šlechtic, jenž si na císaři Ferdinandu II. vymohl titul generál moře Baltského a Oceánského, byl nejen ctižádostivý voják a politik, ale i chytrý ekonom. Valdštejnský palác dal postavit pod heslem *Invita invidia* - závistí navzdory jako první monumentální světskou stavbu raného baroka v Čechách. Palác se zahradou vznikl v místě, kde původně stálo 26 domů s dvory a zahradami, cihelna a městská brána. Stavba o 30.306 m² měla čtyři víceúčelová nádvoří se stájemi a jízdárnou. Byla uzavřena zdí,

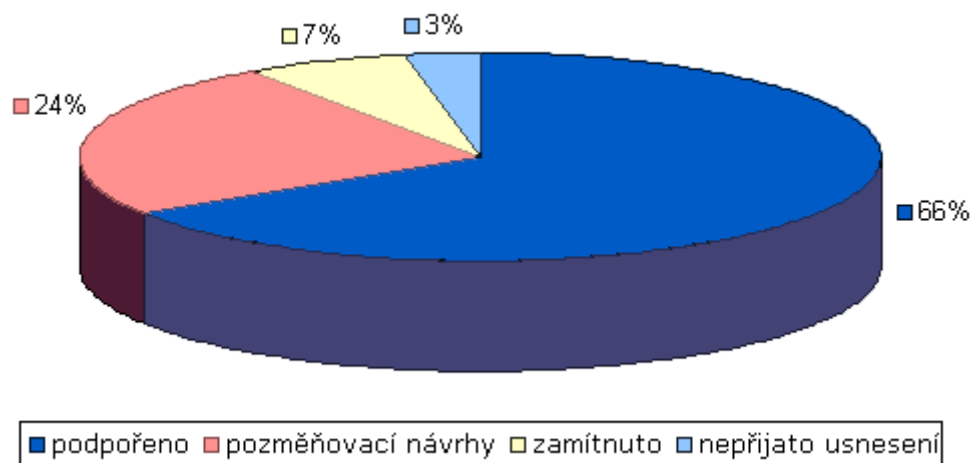
za kterou se skrývala zahrada s rybníkem, fontánami, sochami, voliérou s vzácným ptactvem, krápníkovými grotami a velkolepou lodží zakončující zahradní průčelí paláce. Jeho architektura čerpá z římské renesance, kterou připomíná i jeho celková hmotnost. Zároveň jsou tu přítomny prvky baroka, které se výrazněji uplatnily u vikýřů a v přízdobě portálů. Největší podíl na stavbě paláce měl Lombard'an Andrea Spezza, po něm N. Sebregondi. Stavbu dokončil inženýr a architekt G. Pieroni.

Konírna samotná uváděla v úžas už Valdštejnovy současníky. Kupříkladu anglický cestovatel Edward Brown, který podnikl cestu po Evropě v letech 1668 až 1673 a napsal ze svých zážitků cestopis, uvádí, že nad každým stáním visí obraz koně v nadživotní velikosti i s jeho jménem a zemí, odkud pochází. Na interiéru konírny se podepsala i minulá desetiletí. Největší škody tu během rekonstrukce způsobila spodní voda, kvůli které se musela pod celou místností udělat izolační vana. V konírně zůstaly původní repasované lustry, mezi nimiž jsou jen dvě kopie. Senátoři tu mají k dispozici jednací sál, v němž je i 52 míst pro veřejnost a novináře. Samozřejmostí je bezbariérový přístup ke dvěma místům určeným pro tělesně postižené občany. V objektu nechybí ani pracovny senátorů, jídelna a salonky. Do celkového výčtu hotových prací v hodnotě 357 milionů Kč patří i zrestaurovaná nádvoří. Oprava samotného jednacího sálu a přilehlých prostor stála včetně vybavení interiéru kolem 115 milionů korun.

ORGANIZAČNÍ STRUKTURA SENÁTU

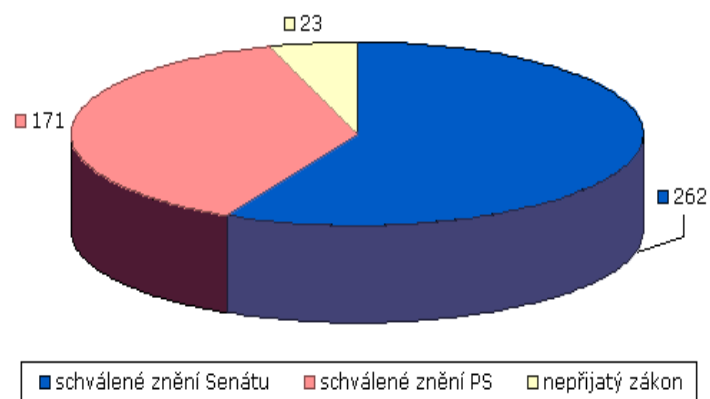


Statistika projednaných zákonů - 1. až 9. funkční období



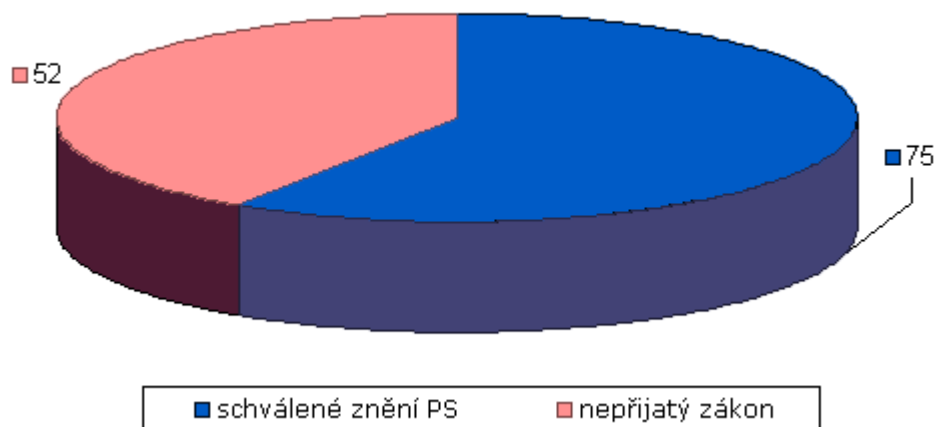
Stav projednávání	Celkem 1.až 9. f. o.	1. f. o.	2. f. o.	3. f. o.	4. f. o.	5. f. o.	6. f. o.	7. f. o.	8. f. o.	9. f. o.
podpořeno	1218	88	139	167	169	91	167	136	128	133
pozměňovací návrhy	451	17	65	58	67	103	22	31	64	24
zamítnuto	127	5	9	16	10	38	2	8	29	10
nepřijato usnesení	52	1	7	9	11	9	2	5	7	4

Zákony vrácené Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy - 1. až 9. funkční období



Stav projednávání	Celkem 1. až 9. f. o.	1. f. o.	2. f. o.	3. f. o.	4. f. o.	5. f. o.	6. f. o.	7. f. o.	8. f. o.	9. f. o.
schválené znění Senátu	262	9	44	37	43	56	12	17	32	12
schválené znění PS	171	4	18	18	21	47	9	12	31	311
nepřijatý zákon	23	4	3	10	3	0	1	0	1	1

Zákony zamítnuté Senátem - 1. až 9. funkční období



Stav projednávání	Celkem 1. až 9. f. o.	1. f. o.	2. f. o.	3. f. o.	4. f. o.	5. f. o.	6. f. o.	7. f. o.	8. f. o.	9. f. o.
schválené znění PS	75	1	8	6	7	18	2	5	27	1
nepřijatý zákon	43	4	1	10	3	20	0	3	2	9

Volební účast při volbách do Senátu

Volební účast v %	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
1. kolo	35,03	42,37	33,72	24,10	28,97	42,09	39,52	44,59	34,90	38,62
2. kolo	30,63	20,36	21,56	32,55	18,41	20,73	29,85	24,64	18,60	16,69



SENÁT
PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY
KANCELÁŘ SENÁTU
ODBOR VNĚJŠÍCH VZTAHŮ A SLUŽEB
Oddělení vztahů s veřejností

Kancelář Senátu
27.9.2016 11583/2016/S

JID: S-30713-2016
Počet příloh: 0

VÁŠ DOPIS ZE DNE 26. září 2016
VYŘIZUJE Petra Dudáčková
TEL. +420 257 072 636
DATUM 3. října 2016

Vážený pan
Mgr. Martin Roztočil, MBA
tel. +420 630 477 176
roztocil@centrum.cz

Přesné číslo podaných senátních návrhů zákona – odpověď

Vážený pane Roztočile,

oddělení vztahů s veřejností odboru vnějších vztahů a služeb Kanceláře Senátu obdrželo dne 26. září 2016 Vaše podání, ve kterém žádáte informaci týkající se senátní iniciativy.

K Vašemu podání sdělujeme následující:

Během 10 funkčních období Senátu se konalo 216 schůzí Senátu. Na pořadu těchto schůzí bylo 4797 bodů. Z toho konkrétně 2033 návrhů zákonů postoupených Poslaneckou sněmovnou.

Senát Poslanecké sněmovně vrátil 483 návrhů zákonů s pozměňovacími návrhy.

Ve 285 případech následně schválili poslanci návrh ve znění postoupeném Senátem, ve 175 případech schválili původní znění a ve 23 případech nebyl zákon přijat.

Důležitou pravomocí Senátu je rovněž legislativní iniciativa. Za uplynulých 20 let využili senátoři tento institut 206krát. Celkem 37 senátních iniciativ pak zdárně prošlo zákonodárným procesem a vstoupilo v platnost.

Všechny výše uvedené údaje jsou ke dni 7. září 2016.

S pozdravem







Mgr. Petra Dudáčková

oddělení vztahů s veřejností Kanceláře Senátu

Země Evropské unie a druhy parlamentů

<u>stát</u>	<u>vstup do EU</u>	<u>obyvatel (rok 2012)</u>	<u>druh parlamentu</u>
 Belgické království	1952	11 094 850	2 - Sněmovna reprezentantů, Senát
 Bulharská republika	2007	7 327 224	1 - Národní shromáždění
 Česká republika	2004	10 236 445	2 – Poslanecká sněmovna, Senát
 Dánské království	1973	5 573 894	1- Folketing
 Estonská republika	2004	1 294 486	1 - Riigikog
 Finská republika	1995	5 401 267	1 - Eduskunta
 Francouzská republika	1952	65 327 724	2 - Národní shromáždění, Senát
 Chorvatská republika	2013	4 398 150	1 - Sabor
 Irská republika	1973	4 582 769	2 – Sněmovna reprezentantů, Senát
 Italská republika	1952	59 394 207	2 - Poslanecká sněmovna, Senát
 Kyperská republika	2004	862 011	1 - Parlament
 Litevská republika	2004	3 003 641	1 - Seimas
 Lotyšská republika	2004	2 041 763	1 - Saeima
 Lucemburské velkovévodství	1952	524 853	1 - Sněmovna
 Maďarsko	2004	9 932 000	1 - Országgyűlés
 Maltská republika	2004	417 520	1 - Sněmovna reprezentantů
 Spolková republika Německo	1952	81 843 743	1 - Spolkový sněm, /Spolková rada prvky druhé komory/
 Nizozemské království	1952	16 730 348	2 - Eerste Kamer, Tweede Kamer
 Polská republika	2004	38 538 447	2 –Sejm, Senát
 Portugalská republika	1986	10 542 398	1 - Sněmovna republiky
 Rakouská republika	1995	8 443 018	1 – Národní rada /Spolková rada prvky druhé komory/
 Rumunsko	2007	21 355 849	2 – Poslanecká sněmovna, Senát
 Řecká republika	1981	11 290 067	1 - Parlament
 Slovenská republika	2004	5 465 311	1 – Národní rada

<u>stát</u>	<u>vstup do EU</u>	<u>obyvatel (rok 2012)</u>	<u>druh parlamentu</u>
 Slovenská republika	2004	2 055 496	1 - Státní shromáždění /Státní rada prvky druhé komory/
 Spojené království Velké Británie a Severního Irska	1973	63 256 141	2 - Sněmovna lordů, Dolní sněmovna
 Španělské království	1986	46 196 276	2 –Poslanecká sněmovna, Senát
 Švédské království	1995	9 482 855	1- Riksdag